



3 1761 11632955 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329558>



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, March 20, 1996
Thursday, March 21, 1996

Issue No. 1

Organization meeting and

First and Only Proceedings on:
Examination of Bill C-2, An Act to amend
the Judges Act

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF
THE COMMITTEE
AND
THE SECOND REPORT OF
THE COMMITTEE (Bill C-2)

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Le mercredi 20 mars 1996
Le jeudi 21 mars 1996

Fascicule n° 1

Séance d'organisation et

Premier et unique fascicule concernant:
Examen du projet de loi C-2, Loi modifiant
la Loi sur les juges

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT
DU COMITÉ
ET
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-2)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (March 20, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (Le 20 mars 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 20, 1996:

The Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lewis moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 20 mars 1996:

L'honorable sénateur Lewis propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lewis propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 20, 1996

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 4:20 p.m., for the purpose of Organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Nolin and Pearson (10).

In attendance: Jane May Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 88, the Clerk presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Nolin moved, — That the Honourable Senator Carstairs be Chair of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Carstairs took the Chair of the Committee, thanked Senator Beaudoin for his work and made her opening remarks.

The Honourable Senator Lewis moved, — That the Honourable Senator Nolin be Deputy Chair of this Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Corbin moved, — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation;

THAT the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda and procedure;

THAT the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the Subcommittee report its decisions to the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Pearson moved, — That the Committee print 500 copies of its *Proceedings* and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Milne moved, — That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Jessiman moved, — That, pursuant to Rule 104, the Chair be authorized to report expenses incurred by the Committee in the last session.

The question being put on the motion, — it was agreed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 20 mars 1996

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20, dans la pièce 505 de l'Édifice Victoria, pour des fins d'organisation.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Nolin et Pearson. (10)

Également présente: Jane May Allain, attachée de recherche du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection de la présidence.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que l'honorable sénateur Carstairs soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Carstairs occupe le fauteuil, remercie le sénateur Beaudoin de son travail et fait sa déclaration liminaire.

Le sénateur Lewis propose — Que l'honorable sénateur Nolin soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Corbin propose, — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président ou de la présidente, du vice-président ou de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure;

Que le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson propose — Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses *Délibérations* et que le président ou la présidente soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président ou la présidente soit autorisé à tenir des audiences pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jessiman propose — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président ou la présidente soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Beaudoin moved, — That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Lewis moved, — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair, or the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Pearson moved, — That the Committee empower the Chairman to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Chair assured the Committee that members' input on such travel would be welcome.

The Honourable Senator Nolin moved, — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

It was agreed — THAT under normal circumstances the Committee will reimburse only one witness per organization.

The Committee continued *in camera*.

The Committee agreed to meet on Thursday, March 21, 1996 at 9:30 a.m. to consider Bill C-2, An Act to amend the Judges Act.

It was agreed — THAT the Clerk distribute to the Committee the submission on Bill C-7, the Controlled Drugs and Substances Act, now Bill C-8, by Eugene Oscappella of the Canadian

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président ou la présidente soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président ou la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds soit conférée au président ou à la présidente, ou en son absence, au vice-président ou à la vice-présidente; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou à la présidente, au vice-président ou à la vice-présidente et/ou au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Pearson propose — Que le comité autorise le président ou la présidente à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

La présidente assure le comité qu'elle accueillera avec plaisir la contribution des membres du comité à ces déplacements.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

Il est convenu — Que, dans des circonstances normales, le comité remboursera les dépenses d'un seul témoin par organisme.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité convient de se réunir le jeudi 21 mars 1996 à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-2, loi modifiant la Loi sur les juges.

Il est convenu — Que le greffier distribue aux membres du comité le mémoire sur le projet de loi C-7, Loi réglementant certains drogues et autres substances, maintenant le projet de

Foundation for Drug Policy received between sessions by the Clerk.

It was agreed — THAT the research staff be asked to prepare a summary of evidence taken in the First Session of the Thirty-fifth Parliament on Bill C-7.

It was agreed — THAT if, as expected, the Committee receives an order of reference on Bill C-8, the Chair be authorized to move a motion in the Senate asking that the papers and evidence received and taken by the Committee during its consideration of Bill C-7 be referred to the Committee for its study of Bill C-8.

It was agreed — THAT when scheduling hearings outside of the Committee's regular time slots, efforts be made to hold hearings on Fridays of sitting weeks, rather than scheduling hearings during non-sitting weeks of the Senate.

It was agreed — THAT the Clerk of the Committee only distribute documents to the Committee in both official languages.

It was agreed — THAT witnesses appearing before the Committee be allowed, on their own at the meetings, to distribute documents in one official language only and that the Clerk then have all such documents translated.

It was agreed — THAT notices for meetings on legislation known in the previous session by another number identify both the current and previous number of the bill.

It was agreed — THAT, at least on an interim basis, Senator Lewis be designated the third member of the Steering Committee.

At 5:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 21, 1996

(2)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 9:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Lewis, Nolin and Pearson (7).

In attendance: Jane May Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 1996, the Committee began its examination of Bill C-2, An Act to amend the Judges Act.

loi C-8, qui a été déposé par Eugene Oscappella de la Canadian Foundation for Drug Policy et que le greffier a reçu pendant l'intersession.

Il est convenu — Que l'on demande au personnel de recherche de préparer un résumé des témoignages reçus relativement au projet de loi C-7 au cours de la première session de la 35^e législature.

Il est convenu — Que si, comme il s'y attend, le comité reçoit un ordre de renvoi relativement au projet de loi C-8, la présidente soit autorisée à présenter une motion au Sénat afin de lui demander que les documents et témoignages reçus et entendus par le comité dans le cadre de son étude du projet de loi C-7 lui soient renvoyés pour son étude du projet de loi C-8.

Il est convenu — Que, lorsque des audiences seront prévues en dehors des heures normales de séance du comité, on s'efforce de tenir les réunions les vendredis et les jours de séance plutôt que pendant les semaines où le Sénat ne siège pas.

Il est convenu — Que le greffier du comité ne distribue au comité que des documents dans les deux langues officielles.

Il est convenu — Que les témoins qui comparaissent devant le comité soient autorisés, au cours de la séance, à distribuer de leur propre initiative des documents dans une seule langue officielle, et que le greffier fasse ensuite traduire ces documents.

Il est convenu — Que les avis de convocation aux réunions portant sur l'étude de projets de loi portant un autre numéro lors de la session précédente indiquent le numéro actuel et le numéro antérieur du projet de loi.

Il est convenu — Que, provisoirement du moins, le sénateur Lewis soit désigné comme le troisième membre du comité de direction.

À 17 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 21 mars 1996

(2)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 255-S de l'Édifice du centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Carstairs (*présidente*)

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Lewis, Nolin et Pearson (7).

Également présente: Jane May Allain, attachée de recherche du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur les juges.

*WITNESS:**From the Department of Justice:*

Mr. Howard Sandell, Counsel.

The Chair made some opening remarks.

Mr. Sandell made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT
Bill C-2 be reported to the Senate without amendments.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 10:42 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOINS:**Du ministère de la Justice:*

M. Howard Sandell, avocat.

La présidente fait quelques remarques liminaires.

M. Sandell fait une déclaration et répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis — QUE le
comité fasse rapport au Sénat du projet de loi C-2 sans
amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.*ATTESTÉ:**La greffière du comité,*

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, March 21, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-fifth Parliament are as follows:

Hospitality	\$ 587.69
Miscellaneous	<u>80.00</u>
Total	\$ 667.69

The following expenses, incurred by the Committee, were charged to the budget of the Committees and Private Legislation Directorate:

Witnesses' expenses	\$ 71,602.66
---------------------	--------------

In the course of the First Session of the Thirty-fifth Parliament, the Committee held eighty-six meetings and heard three hundred and twenty-one witnesses. The Committee considered fifteen bills, including twelve Government public bills, one Senate public bill and two Senate private bills. In addition, the Committee had referred to it the 1994 Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act. The Committee also reviewed the proposed regulations adapting the Canada Elections Act.

Respectfully submitted,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

THURSDAY, March 21, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-2, An Act to amend the Judges Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 20, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 21 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la première session de la trente-cinquième législature:

Accueil	587,69 \$
Autres dépenses	<u>80,00</u>
Total	667,69 \$

Les dépenses suivantes, encourues par le comité, ont été portées au budget de la Direction des comités et de la législation privée:

Dépenses des témoins	71 602,66 \$
----------------------	--------------

Au cours de la première session de la trente-cinquième législature, le comité a tenu quatre vingt-six séances et a entendu trois cent vingt-et-un témoins. Le comité a étudié quinze projets de loi, incluant douze projets de loi d'intérêt public du gouvernement, un projet de loi d'intérêt public du Sénat et deux projets de loi d'intérêt privé du Sénat. En plus, les Propositions de 1994 visant la préparation d'une loi corrective lui ont été référées. Le comité a également étudié le règlement d'adaptation de la Loi électorale du Canada.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 21 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur les juges, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 20 mars 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 20, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., to organize the activities of the committee.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see that we have a quorum. As clerk of your committee, I have the honour to preside over the election of the chair of the committee. I am now ready to receive any motions to that effect.

[Translation]

Senator Nolin: I move that Senator Carstairs be appointed Chair.

[English]

Ms Lank: It is moved by Senator Nolin that the Honourable Senator Carstairs be elected chair of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Ms Lank: I declare the motion carried. In accordance with rule 88 of the Rules of the Senate, the Honourable Senator Carstairs is elected chair of this committee. I invite her to please take the chair.

Senator Sharon Carstairs (Chair) in the Chair.

The Chair: Thank you honourable senators. Before I begin —

[Translation]

Honourable senators, I would like to thank Senator Beaudoin for his work as Chair of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Having worked with him on this committee as well as on the Special Committee on Euthanasia and Assisted Suicide, I have been impressed with his dedication, sensitivity, knowledge and ability.

I hope that he will assist me in my duties just as he did when he was Chair.

[English]

Honourable senators, we in this committee have been very fortunate in having Senator Beaudoin as our Chair for the past three years. I certainly hope that he will be there for me as I chair the committee because I will need a great deal of help and guidance, and I am counting on him.

Our next function is to elect a deputy chair. Are there any nominations for that position?

Senator Lewis: I nominate Senator Nolin.

The Chair: Senator Nolin has been nominated as our deputy chair. Is it the will of the committee to accept that nomination?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 20 mars 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 20, pour organiser ses travaux.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Honorables sénateurs, il y a quorum. En tant que greffière du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection du président. Je suis disposée à recevoir les motions à cet effet.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je propose au poste de président, le sénateur Carstairs.

[Traduction]

Mme Lank: Le sénateur Nolin propose que l'honorable sénateur Carstairs soit élue présidente du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Mme Lank: Adoptée. Conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat, l'honorable sénateur Carstairs est élue présidente du comité. Je l'invite à occuper le fauteuil.

Le sénateur Sharon Carstairs (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Merci, honorables sénateurs. Avant de commencer...

[Français]

Honorables sénateurs, je désire remercier le sénateur Beaudoin pour son travail comme président du comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ayant travaillé avec lui sur ce comité et le comité spécial sur l'euthanasie et l'aide au suicide, j'ai été impressionnée par son dévouement, sa sensibilité, sa connaissance et sa compétence.

J'espère qu'il m'aidera à compléter ces responsabilités tout comme il l'a fait lorsqu'il était président.

[Traduction]

Honorables sénateurs, nous avons eu beaucoup de chance d'avoir le sénateur Beaudoin comme président au cours des trois dernières années. J'espère que je pourrai compter sur lui pendant la durée de mon mandat, parce que j'aurai grandement besoin de son aide et de ses conseils.

Le prochain point à l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président. Y a-t-il des motions à cet effet?

Le sénateur Lewis: Je propose la candidature du sénateur Nolin.

La présidente: On propose que le sénateur Nolin soit élu vice-président. Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

There are a number of motions that we must pass today in order to establish the committee. The first one is in item number 4 on the agenda. I ask that someone move:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation.

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda and procedure.

That the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and.

That the Subcommittee report its decisions to the Committee.

Is there a mover of that motion?

Senator Corbin: So moved.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

The next item is a motion to print the committee's proceedings. It has been suggested that 500 copies be printed for distribution. That is a reduction of 160 because we found that not all of those copies were required. Would someone move:

That the Committee print 500 copies of its *Proceedings* and that the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

Senator Pearson: I so move.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Item number 6 is authorization to hold meetings, to print evidence when a quorum is not present. Would someone move:

That, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present.

Senator Milne: I so move.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Item 7 is with regard to the financial report. The motion is:

Pursuant to rule 104, the Committee is required to report on its expenses incurred in the preceding session.

Senator Jessiman: I so move.

The Chair: Is it agreed?

Nous devons adopter plusieurs motions aujourd'hui. La première figure au point 4 de l'ordre du jour. J'aimerais que quelqu'un propose la motion suivante:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président ou de la présidente, du vice-président ou de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure;

Que le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Corbin: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'impression des délibérations du comité. On suggère d'en faire imprimer 500 exemplaires. On a décidé d'en faire imprimer 160 de moins, parce qu'on s'est rendu compte qu'on en avait en trop. Quelqu'un peut-il proposer la motion suivante:

Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses *Délibérations* et que le président ou la présidente soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Le sénateur Pearson: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Motion adoptée.

Le point 6 porte sur l'autorisation de tenir des réunions et de faire imprimer des témoignages en l'absence de quorum. Quelqu'un peut-il proposer la motion suivante:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président ou la présidente soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum.

Le sénateur Milne: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

Le point 7 porte sur le rapport financier. La motion se lit comme suit:

Le comité doit, conformément à l'article 104 du Règlement, déposer un relevé des dépenses faites par le comité au cours de la session précédente.

Le sénateur Jessiman: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

The eighth item on our agenda today is with regard to research staff. The research officers assigned to committees are recruited through the Library of Parliament. However, we need the following motion:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee.

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and.

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Under item nine we need the authority to commit funds and certify accounts. Would someone move:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and.

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair, and/or the Clerk of the Committee.

Senator Doyle: I so move.

Senator Lewis: I have a question on that motion. I note that with regard to certifying the accounts the motion reads that the authority "be conferred on the Chair, the Deputy Chair, and/or..."

The Chair: That is a good point.

Heather, do we need both?

Ms Lank: We should probably go with an "or".

Senator Lewis: Does that mean it could either be the chair, the deputy chair or the clerk alone?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

Le point 8 porte sur le personnel de recherche. Les attachés de recherche affectés au comité sont recrutés par l'intermédiaire de la Bibliothèque du Parlement. Toutefois, il nous faut la motion suivante:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés.

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

Le sénateur Beaudoin: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: La motion est adoptée.

Le point 9 porte sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. La motion se lit comme suit:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président ou à la présidente, ou en son absence, au vice-président ou à la vice-présidente; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou à la présidente, au vice-président ou à la vice-présidente, et/ou au greffier du comité.

Le sénateur Doyle: J'en fais la proposition.

Le sénateur Lewis: J'ai une question à poser au sujet de cette motion. Pour ce qui est de l'autorisation d'approuver les comptes à payer, la motion propose que cette autorisation «soit conférée au président ou à la présidente, au vice-président ou à la vice-présidente, et/ou...»

La présidente: Vous soulevez-là un point intéressant.

Heather, est-il nécessaire d'avoir les deux conjonctions?

Mme Lang: La conjonction «ou» devrait sans doute suffire.

Le sénateur Lewis: Est-ce que cela veut dire que l'autorisation pourrait être conférée à la présidence, au vice-président ou à la vice-présidente, ou au greffier?

Ms Lank: For certifying accounts payable but not for committing funds; so simply to say that the service was performed.

Senator Beaudoin: I think that in law we must delete the expression "and/or". We do not use it anymore, at least in some provinces. I know that in Quebec it is avoided. I agree with Senator Lewis.

The Chair: Certainly we should remove the "and" from the motion. Is there an agreement that the "and" be removed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Would someone move the motion as it has been amended?

Senator Lewis: I so move.

The Chair: Is there agreement of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Motion carried.

Item number 10 does not refer to travel of the committee, as I understand it. It is to designate travel if we should want someone to attend a conference on behalf of the committee, be that staff or a particular senator, but it is not referring to travelling by the committee. Should we want to travel as a committee, we would have to be granted the monies by the Senate.

This motion reads:

That the Committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

Will someone move that motion?

Senator Beaudoin: I so move.

The Chair: Is there agreement of the committee?

Senator Corbin: I have a question. Would you have sole authority to assign people to attend conferences or meetings as you decide?

The Chair: I assume it would be a committee decision.

Senator Corbin: Will the members of this committee, at some stage, have input into such requests?

The Chair: That is certainly the way I would do it but it might read better if it said "empower the Chair, after consultation with members."

Senator Corbin: In other words, members could take the initiative to recommend?

The Chair: Yes.

Senator Corbin: That is fine.

Senator Beaudoin: I have been on this committee for some time and I have never seen any abuse of that process on the part of this committee. As a matter of fact, the budget of this committee is remarkably low.

Mme Lang: Pour les comptes à payer, pas pour les fonds. Cela sert tout simplement à indiquer que les services ont été rendus.

Le sénateur Beaudoin: Je pense qu'en droit, nous devons supprimer l'expression «et/ou». Elle n'est plus utilisée, du moins dans certaines provinces. Je sais qu'au Québec, on évite de l'utiliser. Je suis d'accord avec le sénateur Lewis.

La présidente: Nous devrions alors la supprimer. Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Quelqu'un peut-il proposer la motion modifiée?

Le sénateur Lewis: J'en fais la proposition.

La présidente: Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

Le point 10 ne porte pas sur les déplacements du comité, si j'ai bien compris. Elle vise plutôt à autoriser un membre du personnel ou un sénateur en particulier à se déplacer en vue d'assister à une conférence au nom du comité, mais elle ne porte pas sur les déplacements du comité. Si nous voulons nous déplacer en tant que comité, nous devons demander au Sénat de nous fournir les fonds nécessaires.

La motion se lit comme suit:

Que le comité autorise le président ou la présidente à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Beaudoin: J'en fais la proposition.

La présidente: Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Le sénateur Corbin: J'ai une question. Est-ce que seule la présidence aurait le pouvoir de désigner les personnes qui assisteraient à des conférences ou à des réunions?

La présidente: Je présume que cette décision serait prise par le comité.

Le sénateur Corbin: Est-ce que les membres du comité auront leur mot à dire à ce sujet?

La présidente: Sans aucun doute, mais il serait peut-être préférable qu'on ajoute les mots «autorise le président, après consultation des membres».

Le sénateur Corbin: Autrement dit, les membres pourraient faire des recommandations à ce sujet?

La présidente: Oui.

Le sénateur Corbin: Parfait.

Le sénateur Beaudoin: Je fais partie de ce comité depuis longtemps, et il n'y a jamais eu d'abus de la part du comité. En fait, le budget du comité est remarquablement limité.

Senator Lewis: It is probably one of the smallest.

Senator Beaudoin: It is easily one of the lowest. I merely wish to indicate that for the purposes of the record, because we have not spent very much money.

The Chair: The last budget of this particular standing committee came to a grand total of \$667.69. I will be as impecunious as the previous chair.

Senator Corbin: There was a reason for that. The committee was practically nailed down in Ottawa with all the work it had to do. It had no freedom to travel.

The Chair: You are absolutely right.

Senator Beaudoin: It is still a very small budget.

The Chair: Would you like an addition to that, or are you satisfied?

Senator Corbin: I am satisfied as long as there is that understanding.

The Chair: The understanding exists. Could I have a mover for that travel motion?

Senator Pearson: I so move.

The Chair: Is there agreement of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

Next is item No. 11. Under Senator Beaudoin and perhaps earlier, the committee only paid for one witness to attend. However, within the Rules of the Senate, there is the right to pay the expenses of two witnesses to appear before us. If possible, we would like to keep it to the one, but there might be special circumstances in which we would want to pay the expenses of a second witness as well. The motion reads:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

Senator Nolin: I so move.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

I should also like to get a consensus that you feel, as I do, that one witness should be sufficient under most circumstances. Is that the general feeling of the committee?

Hon. Senators: Yes.

Senator Beaudoin: That is my first reaction.

The Chair: The time slot for regular meetings of this committee is Wednesday afternoon at 3:15 in Room 505 of the Victoria Building. We could not call that meeting for 3:15 this afternoon. Because there was no chair, we had to wait until the Senate rose. However, under normal circumstances, we will

Le sénateur Lewis: C'est sans doute un des moins élevé.

Le sénateur Beaudoin: C'est effectivement un des moins élevé. Je tiens à le préciser, aux fins du compte rendu, parce que nous n'avons pas dépensé beaucoup d'argent.

La présidente: Le dernier budget du comité totalisait 667,69 \$. Je serai aussi économe que l'ancien président.

Le sénateur Corbin: Cela s'explique. Le comité n'a pas pratiquement pas bougé d'Ottawa en raison de tout le travail qu'il devait accomplir. Il ne pouvait pas voyager.

La présidente: Vous avez absolument raison.

Le sénateur Beaudoin: Il reste que le budget est très limité.

La présidente: Voulez-vous qu'on ajoute quelque chose, ou est-ce que le libellé de la motion vous satisfait?

Le sénateur Corbin: Je suis satisfait, pourvu qu'on s'entende là-dessus.

La présidente: Parfait. Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Pearson: J'en fais la proposition.

La présidente: Plaît-il au comité d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

Nous passons maintenant au point 11. Sous la présidence du sénateur Beaudoin, et peut-être même avant cela, le comité ne remboursait les frais de déplacement que d'un seul témoin. Toutefois, d'après le Règlement du Sénat, le comité peut rembourser les dépenses de deux témoins. Nous aimerions, si possible, suivre la même règle, mais nous accepterions, dans des cas spéciaux, de rembourser les dépenses d'un deuxième témoin. La motion se lit comme suit:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

Le sénateur Nolan: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: La motion est adoptée.

Est-ce que le comité juge, comme moi, qu'un seul témoin devrait suffire dans la plupart des cas?

Des voix: Oui.

Le sénateur Beaudoin: À première vue, oui.

La présidente: Pour ce qui est de l'horaire des séances régulières, le comité se réunit le mercredi après-midi à 15 h 15 dans la pièce 505 de l'édifice Victoria. On ne pouvait pas se réunir cet après-midi. Comme il n'y avait pas de président, il fallait attendre que le Sénat ajourne. Toutefois, en temps normal, on

introduce a motion that we meet even though the Senate may be sitting. The Thursday morning time slot is 9:30, and that is in Room 256-S. We have a number of pieces of legislation before us at the present time, and I would think that we would be filling both of those time slots very quickly.

I have, with the Clerk of the Committee, taken the liberty of inviting officials from the Department of Justice to meet with us tomorrow morning on Bill C-2, which is the Judges Act. Although you have not received much notice, there will indeed be a meeting tomorrow morning, 9:30 in Room 256-S, if that is agreeable with the committee.

Senator Beaudoin: Is that the only item on the agenda tomorrow?

The Chair: It is. In the event that Bill C-8, the drug bill, is referred to committee tomorrow, I have tentatively set up witnesses from the Canadian Bar Association and the Canadian Medical Association to appear next Wednesday and Thursday.

Senator Beaudoin: Is the Drug Act now Bill C-8?

The Chair: The old Bill C-7 is now Bill C-8.

Senator Beaudoin: Will it be referred to this committee tomorrow?

The Chair: We should not make any assumptions, but if all things go according to plan, it will.

Senator Beaudoin: The last day of our sittings, a group of witnesses came before us suggesting many items. Whether or not they are right is debatable, of course, but did they send the memorandum?

The Chair: Indeed they did, and it will be distributed to the whole committee.

Many of us were concerned about what exactly Mr. Justice Le Dain had said, so I asked for a brief summary of the Le Dain committee report. Senator Doyle had expressed an interest in having the report revisited by us, so I asked that that be done.

If Bill C-8 comes to us, which is the drug bill, do you want to rehear the evidence that we heard on Bill C-7, or would you like summaries of that evidence, particularly for those people who were not on the committee at the time that we reviewed it?

Senator Beaudoin: I am partial to the theory that we not hear again what we have already heard, provided of course we resurrect the evidence given before the committee.

The Chair: I could move a motion that would read something like this:

That the papers and evidence received and taken by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during its examination of Bill C-7, an act respecting the control of certain drugs, their precursors and other

proposerait que le comité se réunisse même si le Sénat siège. Le jeudi matin, le comité se réunit à 9 h 30 dans la pièce 256-S. Comme nous avons beaucoup de projets de loi à examiner, nous allons rapidement remplir ces créneaux.

J'ai pris la liberté, avec la greffière du comité, d'inviter des fonctionnaires du ministère de la Justice à venir nous rencontrer demain matin pour discuter du projet de loi C-2, qui modifie la Loi sur les juges. Je vous l'apprends un peu à la dernière minute, mais il y aura une réunion demain matin, à 9 h 30, dans la pièce 256-S, si vous êtes d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce le seul point qui figure à l'ordre du jour de la réunion de demain?

La présidente: Oui. Au cas où le projet de loi C-8, qui porte sur les drogues, nous soit renvoyé demain pour examen, j'ai invité des témoins de l'Association du Barreau canadien et de l'Association médicale canadienne à comparaître devant nous mercredi et jeudi prochains.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que la Loi sur les drogues porte maintenant le numéro C-8?

La présidente: Le projet de loi C-8 remplace maintenant le projet de loi C-7.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que le comité en sera saisi demain?

La présidente: Si tout va comme prévu, oui.

Le sénateur Beaudoin: La dernière fois que nous nous sommes réunis, certains témoins nous ont fait de nombreuses suggestions. Nous sommes en droit de nous demander s'ils ont tort ou raison, bien sûr, mais ont-ils déposé leur mémoire?

La présidente: Ils l'ont fait, et tous les membres du comité en recevront une copie.

Nous sommes plusieurs à nous demander ce qu'a dit au juste le juge Le Dain. J'ai donc demandé qu'on nous prépare un bref résumé du rapport du comité Le Dain. Le sénateur Doyle voulait que le comité examine le rapport, et c'est pourquoi j'ai demandé qu'on nous prépare un résumé.

Si le comité est saisi du projet de loi C-8, qui porte sur les drogues, voulez-vous que nous entendions de nouveau les témoignages sur le projet de loi C-7, ou qu'on nous prépare des résumés de ces témoignages, surtout pour les membres qui ne faisaient pas partie du comité au moment où nous nous sommes penchés sur ce projet de loi?

Le sénateur Beaudoin: Je préférerais qu'on ne les réentende pas, mais à la condition, bien entendu, qu'on nous les fournisse.

La présidente: Je pourrais proposer une motion qui se lirait comme suit:

Que les témoignages entendus par le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lors de son examen du projet de loi C-7, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres

substances, and to amend certain other acts and to repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, in the first session of the Thirty-fifth Parliament and any other relevant parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the said committee for its present study of Bill C-8, an act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances, and to amend certain other acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

That would give us the right to bring it all back again.

Senator Lewis: There was an awful lot of evidence. We certainly would not want to go through it again.

Senator Corbin: I agree.

Senator Nolin: Are you planning to have some kind of summary prepared for the new members?

The Chair: Yes.

Senator Jessiman: It might be good for all members.

The Chair: We will certainly do that.

The committee continued *in camera*.

substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence, au cours de la première session de la trente-cinquième législature, ainsi que tout autre document et témoignage pertinents, soient fournis au comité pour son étude actuelle du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

Cela nous donnerait le droit de réexaminer tous ces témoignages.

Le sénateur Lewis: Mais nous avons entendu énormément de témoignages à ce sujet. Nous ne voulons sûrement pas les examiner à fond.

Le sénateur Corbin: Je suis d'accord.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu'on prévoit préparer un résumé pour les nouveaux membres?

La présidente: Oui.

Le sénateur Jessiman: On pourrait peut-être le distribuer à tous les membres.

La présidente: C'est ce que nous ferons.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Ottawa, Thursday, March 21, 1996

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 9:30 a.m., to give consideration to Bill C-2.

Senator Sharon Carstairs (*chair*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning, we will be studying Bill C-2, an Act to amend the Judges Act.

[English]

Honourable senators, we have with us this morning a witness from the Department of Justice.

In his remarks in the House yesterday Senator Nolin addressed two important issues which I hope the witness will address in his remarks. First, it is somewhat difficult to understand how a committee can be extended from six months to twelve months and not have it result in an additional cost. Second, if one raises the bar on its report stage from six months to twelve months, does that mean instead of doing it at five and a half months they now do it at eleven and a half months?

Would you please address those issues in your comments this morning? It would be useful to the members of the committee.

Mr. Harold Sandell, Legal Counsel, Judicial Affairs Unit, Department of Justice: Honourable senators, as your chairman has indicated, I have a few brief remarks regarding Bill C-2.

Ottawa, le jeudi 21 mars 1996

[Français]

Le comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi C-2.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, ce matin, nous étudions le projet de loi C-2, la Loi modifiant la Loi sur les juges.

[Traduction]

Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce matin un témoin du ministère de la Justice.

Dans les remarques qu'il a faites à la Chambre hier, le sénateur Nolin a soulevé deux questions importantes que notre témoin abordera aujourd'hui, du moins je l'espère. Tout d'abord il est assez difficile de comprendre comment on peut prolonger de six mois les travaux d'un comité sans que cela entraîne des coûts supplémentaires. Deuxièmement, si on porte de six à douze mois le délai dans lequel il doit faire rapport, cela signifie-t-il qu'au lieu de le faire à cinq mois et demi ils le feront désormais à onze mois et demi?

Auriez-vous l'obligeance d'aborder ces questions dans vos commentaires ce matin? Ce serait utile aux membres du comité.

M. Harold Sandell, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, comme votre présidente l'a indiqué, j'aurais quelques brèves remarques concernant le projet de loi C-2.

Under section 100 of the Constitution of Canada, it is the duty of Parliament to fix and provide the salaries, allowances and pensions of federally appointed judges. To assist Parliament in exercising that responsibility, a process was established under the Judges Act in 1981 for the review of salaries, pensions and other benefits payable to federally appointed judges. Every three years, a commission is appointed by the Minister of Justice to inquire into the adequacy of judicial remuneration. These triennial commissions are currently under a statutory obligation to report to the Minister of Justice within six months of appointment. The minister, in turn, is under a statutory obligation to table the report in Parliament within 10 sitting days of receiving it.

The rationale for having such commissions is fairly evident. Triennial commissions provide to the government on a regular basis non-binding advice which is objective and independent in nature with respect to determining fair compensation for federally appointed judges. The process respects and enhances the independence of the judiciary according to our constitutional traditions. The Supreme Court of Canada has affirmed in the *Valente* case and in the *Beauregard* case that this independence of the judiciary is grounded on both security of tenure and financial security.

Honourable senators, the six-month reporting period has proven to be a very short time for the triennial commission members, who serve part time, to complete their onerous responsibilities. They need to invite and receive briefs from the public, judges' groups and others. They need to publish notices in the press. They need to acquire and study highly technical information. They need to await and study written submissions. They also need to conduct public hearings; and they need to prepare and translate the report, all within six months of appointment. All this puts undue pressure on the commissioners and barely allows them the time necessary to approach the job methodically and produce a well-considered report on compensation issues.

The judges' organizations, the Canadian Bar Association and others who prepare and make submissions to the triennial commissions have also found the present six-month reporting period to be insufficient and are generally in favour of extending the reporting period by six months.

Honourable senators, Bill C-2 would do nothing more than extend the reporting period for triennial commissions from six months to twelve. The costs associated with this measure would be nil because there would not be any additional work involved. Essentially, it would be the same amount of work extended over a longer time period. The commissioners are paid on a per diem basis. Therefore, if they do the same amount of work but extended over twelve months instead of six, the cost would be the same. This bill would have no bearing on judges' salaries, which continue to be frozen.

En vertu de l'article 100 de la Loi constitutionnelle du Canada, le Parlement est tenu de fixer et de payer les salaires, allocations et pensions des juges nommés par le gouvernement fédéral. Pour aider le Parlement à s'acquitter de cette tâche, une modification à la Loi sur les juges adoptée en 1981 a établi un processus prévoyant un examen des traitements, pensions et autres avantages payables aux juges nommés par le gouvernement fédéral. Tous les trois ans, une commission est formée par le ministre de la Justice pour examiner le traitement des juges. À l'heure actuelle, les membres de ces commissions triennales sont tenus par la loi de faire rapport au ministre de la Justice dans les six mois qui suivent leur nomination. Le ministre à son tour est tenu en vertu de la loi de faire déposer ce rapport au Parlement dans les dix jours de séance suivant sa réception.

La raison d'être de ces commissions est assez évidente. Les commissions triennales fournissent régulièrement au gouvernement des conseils non exécutoires, objectifs et indépendants sur la détermination d'un traitement juste pour les juges nommés par le gouvernement fédéral. Le processus contribue à faire respecter et à favoriser l'indépendance de la magistrature, conformément à nos traditions constitutionnelles. La Cour suprême du Canada a affirmé dans l'arrêt *Valente* et dans l'arrêt *Beauregard* que cette indépendance de la magistrature repose sur l'inamovibilité et la sécurité financière.

Honorables sénateurs, les membres des commissions, qui siègent à temps partiel, ont trouvé que ce délai de six mois était trop court pour leur permettre de s'acquitter en bonne et due forme de leurs lourdes responsabilités. Ils doivent en effet solliciter et recevoir des mémoires du public, de groupes de juges et d'autres intéressés. Ils doivent publier des avis dans les journaux. Ils doivent obtenir et étudier des renseignements extrêmement techniques. Ils doivent attendre de recevoir des mémoires écrits et les étudier. Ils doivent également tenir des audiences publiques et enfin ils doivent préparer et faire traduire leur rapport, tout cela dans les six mois qui suivent leur nomination. Tout cela impose donc des pressions excessives aux commissaires et leur laisse à peine le temps nécessaire pour s'acquitter de leur travail de façon méthodique et pour produire un rapport motivé sur les questions de traitement.

Les organisations de juges, l'Association du barreau canadien et d'autres groupes qui préparent et présentent des mémoires à l'intention des commissions triennales trouvent également que le délai actuel de six mois est insuffisant et sont généralement partisans de prolonger de six mois le délai dans lequel le rapport doit être déposé.

Honorables sénateurs, le projet de loi C-2 vise uniquement à prolonger le délai dans lequel les commissions triennales sont tenues de transmettre leur rapport, c'est-à-dire à le porter de six à douze mois. Cette mesure n'entraînera aucun coût supplémentaire puisque la charge de travail n'augmentera pas mais sera plutôt répartie sur une plus longue période. Les commissaires reçoivent une indemnité journalière. Par conséquent, s'ils font la même quantité de travail mais répartie sur douze mois au lieu de six, les coûts resteront les mêmes. Ce projet de loi n'aura aucune incidence sur le traitement des juges, qui demeure gelé.

The Chairman: If they are having trouble making the six-month bar, what makes you think they will not have the same problem making the 12-month bar?

Mr. Sandell: There have been four commissions completed to date, the 1983, 1986, 1989 and 1992 commissions, all of which completed their work, with a great deal of difficulty I might add, in six months. That being the case, I would not anticipate any difficulty in a commission completing a report in 12 months when at least four commissions have completed the work in six months, albeit under a great deal of pressure.

I might add that the commissioners are all part time. They are either, for the most part, lawyers or business people and do much of the work on weekends, evenings and whatever time they can make during the week. This would relieve some of the pressure caused by having the report completed and ready for tabling in Parliament within six months of appointment.

I might add as well that the Canadian Judicial Council, the Canadian Judges Conference and the Canadian Bar Association which routinely make submissions to the commissions also find the six-month reporting period very difficult because they have to have their reports completed and filed very early within the six-month window in which a commission operates, in order to allow the commission the time to examine their submissions in detail in the course of preparing their report. They, too, would welcome an extension of the commission reporting period from six months to twelve months.

Senator Nolin: What is the cost of the process now?

Mr. Sandell: I will begin by indicating that the cost of the commissions is paid out of the budget of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. The Commissioner for Federal Judicial Affairs is an independent office created by the Judges Act and is separate from the Department of Justice, which has responsibility for the payment of judges' salaries, pensions, allowances and other benefits.

Unfortunately, I do not have the exact figures with me for the last three commissions. However, I do recall what they were. The cost of the 1986 commission was in the area of \$60,000 to \$70,000. The total cost of the 1989 commission, which was a three member commission, was \$46,000. The cost would vary somewhat according to the number of members on the commission. Under the Judges Act, these commissions must consist of from three to five members.

The 1983 commission was chaired by the Honourable Otto Lang. It was the first commission. The 1986 commission had four members. The 1989 commission had three members. The precise figure for that commission was approximately \$46,000 in total. With respect to the 1992 commission, under the chairmanship of Mr. Purdy Crawford, I believe the costs were in the \$80,000 range. There were five members on the 1992 commission, one of whom resided in Vancouver. Of course, when there is a lot of

La présidente: S'ils ont de la difficulté à respecter le délai de six mois, qu'est-ce qui vous fait croire qu'ils n'auront pas le même problème à respecter le délai de douze mois?

M. Sandell: Jusqu'à présent, quatre commissions ont terminé leurs travaux, soit les commissions formées en 1983, en 1986, en 1989, en 1992, avec beaucoup de difficultés, ajouterais-je, dans le délai de six mois. Par conséquent, je ne prévois pas qu'une commission ait de la difficulté à terminer un rapport en douze mois lorsque au moins quatre commissions ont réussi à le terminer en six mois, bien que dans des conditions très pressantes.

J'ajouterais que les commissaires travaillent tous à temps partiel. Ce sont dans l'ensemble des avocats ou des gens d'affaires qui font une bonne partie de leur travail les fins de semaines, en soirée et lorsqu'ils ont du temps libre pendant la semaine. Ce projet de loi atténuerait les pressions auxquelles les soumet le fait de devoir présenter leur rapport au Parlement dans les six mois qui suivent leur nomination.

J'ajouterais également que le Conseil canadien de la magistrature, la Conférence canadienne des juges et l'Association du Barreau canadien, qui présentent couramment des mémoires à la commission, trouvent également ce délai de six mois très difficile parce qu'il les oblige à terminer et à présenter leurs rapports très tôt durant cette période de six mois pendant laquelle la commission exerce son mandat pour lui laisser le temps d'examiner leurs mémoires de façon détaillée dans le cadre de la préparation de son rapport. Ces organisations accueilleraient donc également avec plaisir une prolongation de six mois du délai en question.

Le sénateur Nolin: Que coûte le processus à l'heure actuelle?

M. Sandell: Je préciserai d'abord que les coûts se rattachant à la commission sont payés à même le budget du Commissaire à la magistrature fédérale. Le Commissaire à la magistrature fédérale est un bureau indépendant créé par la Loi sur les juges, distinct du ministère de la Justice, qui est responsable du paiement des traitements, pensions, allocations et autres avantages à l'intention des juges.

Malheureusement, je n'ai pas les chiffres exacts avec moi concernant les trois dernières commissions mais je peux les citer de mémoire. Les coûts se rattachant à la commission formée en 1986 s'élevaient entre 60 000 \$ ou 70 000 \$ environ. Le coût total en ce qui concerne la commission de 1989, qui comptait trois membres, était de 46 000 \$. Le coût varie selon le nombre de commissaires. La Loi sur les juges prévoit que ces commissions doivent compter de trois à cinq membres.

La commission de 1983 était présidée par l'honorable Otto Lang. C'était la première commission. La commission de 1986 comptait quatre membres. La commission de 1989 en comptait trois. Le chiffre précis concernant cette commission était d'environ 46 000 \$ au total. En ce qui concerne la commission de 1992, présidée par M. Purdy Crawford, je crois que les coûts se sont élevés à 80 000 \$. La commission de 1992 comptait cinq membres, dont l'un résidait à Vancouver. Bien entendu, lorsqu'il y

travelling, costs increase. Having five members on the commission would also increase the per diem costs.

Senator Nolin: Now we have three.

Mr. Sandell: All of them, without exception, have been under \$100,000 each.

Senator Nolin: In your opening statement, you said there would be no extra cost.

Mr. Sandell: That is right, no extra cost.

Senator Nolin: Is this a firm commitment of the department?

Mr. Sandell: That is correct. Any extra cost would be paid out of the existing budget of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. There would be no additional request for new funds and no additional cost in the sense that the precise amendment extending the commission's mandate from 6 months to 12 months would not result in increased work. It would simply spread the work over 12 months instead of compressing it into 6 months. That is what I meant when I said there would be no increased cost over what it would cost should the mandate remain at six months.

Senator Lewis: Mr. Sandell, how many commissioners are on the present commission?

Mr. Sandell: The current commission, under the chairmanship of David Scott, a lawyer here in Ottawa, has three members. I can give you the names of the members, if you like.

Senator Lewis: If you would not mind.

Mr. Sandell: The chairman is Mr. David Scott, Q.C., of Ottawa. There are two other commissioners. One is Mr. Michel Vennat of Stikeman, Elliott, a law firm in Montreal, and the third commissioner is a businesswoman from Vancouver, Barbara Rae. Those are the three commissioners on the current commission.

Senator Lewis: There is really only one clause to the bill.

Mr. Sandell: That is right, one clause, and there is a "for greater certainty" clause. The initial clause is just the extension from 6 months to 12 of subsection 26(2) of the Judges Act. The "for greater certainty" clause would make that extension applicable to the commission currently under way, which was appointed on September 30, 1995.

I might add that the commissions which are appointed for six months must be appointed between April 1 and September 30 within that third year. For example, there were commissions in 1983, 1986, 1989, 1992 and 1995. The 1995 commission must be appointed under the Judges Act between April 1 and September 30 of that third year. Once the commission is appointed, the six-month clock begins to tick. The current commission under the chairmanship of Mr. Scott was appointed on the final day of the six-month window. That has been the tradition with respect to all the previous commissions as well. It was appointed on September 30, 1995. Its six-month mandate

a beaucoup de déplacements, les coûts augmentent. Une commission de cinq membres entraînerait une augmentation des coûts journaliers.

Le sénateur Nolin: Maintenant, ils sont trois.

M. Sandell: Les coûts pour chacune de ces commissions, sans exception, ont été inférieurs à 100 000 \$.

Le sénateur Nolin: Dans votre déclaration préliminaire, vous avez indiqué qu'il n'y aurait aucun coût supplémentaire.

M. Sandell: C'est exact, aucun coût supplémentaire.

Le sénateur Nolin: Est-ce un engagement ferme de la part du ministère?

M. Sandell: C'est exact. Tout coût supplémentaire sera payé à même le budget actuel du Commissaire à la magistrature canadienne. Il n'y aura aucune demande supplémentaire de fonds et aucun coût supplémentaire en ce sens que la modification précise qui prolonge de six mois le mandat de la commission n'entraînera pas une augmentation de la charge de travail. Elle ne fera qu'étaler le travail sur douze mois au lieu de le comprimer sur six mois. C'est ce que j'ai voulu dire lorsque j'ai indiqué qu'il n'y aurait pas d'augmentation de coûts par rapport à ce qu'il en coûterait si le mandat continuait à être de six mois.

Le sénateur Lewis: Monsieur Sandell, combien la commission actuelle compte-t-elle de commissaires?

M. Sandell: La commission actuelle, sous la présidence de David Scott, un avocat d'Ottawa, compte trois membres. Je peux vous donner leurs noms, si vous le voulez.

Le sénateur Lewis: Si ça ne vous ennuie pas.

M. Sandell: Le président est M. David Scott, c.r., d'Ottawa. Il y a deux autres commissaires: M. Michel Vennat du cabinet d'avocats Stikeman, Elliott à Montréal et Mme Barbara Rae, une femme d'affaires de Vancouver. Ce sont les trois commissaires qui font partie de la commission actuelle.

Le sénateur Lewis: Ce projet de loi ne comporte donc en fait qu'un seul article.

M. Sandell: C'est exact, un seul article et il comporte également une disposition «il est entendu que». La première partie de cet article vise uniquement à porter à 12 mois le délai de 6 mois prévu au paragraphe 26(2) de la Loi sur les juges. La disposition «il est entendu que» rend la prolongation de ce délai applicable aux commissaires actuels qui ont été nommés le 30 septembre 1995.

J'ajouterais que les commissaires, qui sont nommés pour six mois, doivent l'être entre la période du 1er avril et du 30 septembre de la troisième année. À titre d'exemple, des commissions ont été formées en 1983, en 1986, en 1989, en 1992 et en 1995. La commission de 1995 doit être constituée en vertu de la Loi sur les juges entre le 1er avril et le 30 septembre de cette troisième année. Le délai de six mois commence à courir dès la nomination des commissaires. La commission actuelle, sous la présidence de M. Scott, a été formée le dernier jour de cette période de six mois. C'est la procédure qui a été suivie traditionnellement pour toutes les commissions précédentes. Elle a

began to tick on that day and therefore expires on March 31, 1996, a week or two away. The six-month mandate of the current commission, in the absence of the amendment, will expire on March 31 of this year.

Senator Lewis: I understand what you said about the clause of the bill. As I see it, the first clause of the bill replaces subclause (2) of section 26 of the Judges Act. Then you have another clause, the greater certainty clause. That is number 2 as well. Should it have been number 3?

Mr. Sandell: Clause 1(1) is the amendment to section 26(2). The unbolded print at the beginning of subsection (2) that is being amended, which begins "Within twelve months", is the actual subsection of the Judges Act that is being amended. That is subclause (1) of the bill. Subclause (2) of the bill is the "for greater certainty" provision.

There are essentially two subclauses or two clauses in this bill. Clause 1(1) amends section 26(2) of the act. Clause 1(2) is the "greater certainty" provision.

Senator Lewis: If the bill is enacted, then the legislation will show clause 26(1) and then a new clause.

Mr. Sandell: Subsection 26(1) of the Judges Act is —

Senator Lewis: It would stay the same.

Mr. Sandell: Subsection 26(1) of the Judges Act is un-amended. It will not be amended.

Senator Lewis: It will stay the same.

Mr. Sandell: Subsection 26(2) of the Judges Act, which begins "Within six months after being appointed", is being amended by subclause 1(1). That is why it begins with a small (2) because it is referring to subsection 26(2) of the Judges Act.

Senator Lewis: But it is really just replacing subclause 2, is it not?

Mr. Sandell: That is correct, holus-bolus.

It also makes another amendment. The last line of the new clause 26(2) refers to "after the Minister receives it". That is consistent with the removal of gender-specific pronouns in legislation. Whenever an act is being amended in the normal course, any gender-specific pronouns or references in a subsection are automatically removed. The word being removed there is the word "he". "After he receives it" is being replaced by "after the Minister receives it". That is routine drafting procedure now.

Senator Lewis: I am curious. Subsection (1) remains the same. Subsection (2) will be replaced. Then you have another subsection, but it is still called number 2. Should it be number 3?

été constituée le 30 septembre 1995. Son mandat entre en vigueur à cette date et expire par conséquent le 31 mars 1996, c'est-à-dire dans une ou deux semaines. Le mandat de six mois de la commission actuelle, si on ne tient pas compte de la modification de la loi, expirera le 31 mars de cette année.

Le sénateur Lewis: Je comprends ce que vous avez dit à propos de l'article du projet de loi. D'après ce que je comprends, la première disposition du projet de loi remplace le paragraphe (2) de l'article 26 de la Loi sur les juges. Puis, il y a une autre disposition, la disposition «il est entendu que», qui est aussi le paragraphe deux. Est-ce qu'il n'aurait pas fallu que ce soit le paragraphe trois?

M. Sandell: Le paragraphe 1(1) du projet de loi modifie le paragraphe 26(2). La partie qui n'est pas en caractères gras au début du paragraphe (2) modifié, et qui commence par «Dans les «douze» mois, est en fait le paragraphe de la Loi sur les juges qui est modifié par le projet de loi. Il s'agit du paragraphe (1) du projet de loi. Le paragraphe (2) du projet de loi est la disposition «il est entendu que».

Ce projet de loi comporte essentiellement deux paragraphes. Le paragraphe 1(1) modifie le paragraphe 26(2) de la loi. Le paragraphe 1(2) renferme les dispositions «il est entendu que».

Le sénateur Lewis: Si le projet de loi est adopté, alors la loi comportera le paragraphe 26(1), puis un nouvel article.

M. Sandell: Le paragraphe 26(1) de la Loi sur les juges est...

Le sénateur Lewis: Il resterait le même.

M. Sandell: Le paragraphe 26(1) de la Loi sur les juges n'est pas modifié. Il ne sera pas modifié.

Le sénateur Lewis: Il restera le même.

M. Sandell: Le paragraphe 26(2) de la Loi sur les juges, qui débute par «Dans les douze mois qui suivent leur nomination», est modifié par le paragraphe 1(1) du projet de loi. C'est la raison pour laquelle il est précédé d'un petit (2) parce qu'il renvoie au paragraphe 26(2) de la Loi sur les juges.

Le sénateur Lewis: Mais en fait il ne fait que remplacer le paragraphe 2, n'est-ce pas?

M. Sandell: C'est exact.

Il apporte également une autre modification en ce qui concerne la version anglaise. La dernière ligne du nouveau paragraphe 26(2) de la version anglaise indique «after the Minister receives it». Cela est conforme à l'élimination des pronoms de genre dans le projet de loi. Chaque fois qu'une loi est modifiée de la façon habituelle, tout pronom ou référence de genre dans un paragraphe est automatiquement supprimé. Le mot qui est supprimé ici est le mot «he». L'expression «After he receives it» est remplacée par l'expression «After the Minister receives it». C'est maintenant une procédure courante dans la rédaction des lois.

Le sénateur Lewis: Une chose m'intrigue. Le paragraphe (1) ne change pas. Le paragraphe (2) sera remplacé. Donc vous avez un autre paragraphe mais qui s'appelle encore le paragraphe 2. Ne devrait-il pas s'agir du paragraphe 3?

Mr. Sandell: No, I do not believe so, senator. It is a subclause of this bill. The "greater certainty" provision does not become part of the Judges Act. It becomes part of the Statutes of Canada, chapter whatever that Bill C-2 would eventually become. It is not incorporated into the Judges Act.

Senator Lewis: Fine.

Mr. Sandell: It is a *sui generis* transitional provision which applies only with respect to this current commission and does not become part of the permanent structure of the Judges Act.

Senator Lewis: I understand that four commissions have reported.

Mr. Sandell: That is correct. The Scott commission is the fifth since the Judges Act was amended to provide for triennial commissions.

Senator Lewis: I also understand that these reports are not binding.

Mr. Sandell: That is correct.

Senator Lewis: They are actually advice to the minister and to Parliament.

Mr. Sandell: To the minister, the government and to Parliament. They are tabled in Parliament.

The objective of the triennial commission process was to take partisan politics — to the extent that that is possible — out of the determination of judicial salaries and benefits.

Senator Corbin: There is no such animal as partisan politics. Partisan politics does not exist.

Mr. Sandell: It may in the other place.

Senator Lewis: These commissions made recommendations. Can you tell us, without going into detail, whether Parliament actually fixes the remuneration?

Mr. Sandell: That is correct. That is a constitutional requirement in section 100 of the Constitution Act.

Senator Lewis: Can you tell us generally, then, were these three previous reports followed by Parliament?

Mr. Sandell: That is an excellent question. I can go right back to the first one. The 1983 commission, the Lang commission, which made a recommendation for a substantial salary increase, was followed in part. No commission has been followed totally, and some commissions have not been implemented at all. The 1983 commission, which recommended, among other things, a substantial salary increase, was implemented. The salary increase was implemented to some degree in Bill C-78, if I recall, of 1985, which increased judges' salaries, but not to the extent that the 1983 commission had recommended. I believe the increase was approximately half of what the 1983 triennial commission had recommended.

M. Sandell: Non, je ne crois pas, monsieur le sénateur. C'est un paragraphe de ce projet de loi. La disposition «il est entendu que» ne fera pas partie de la Loi sur les juges. Elle fera partie des statuts du Canada, c'est-à-dire du chapitre que deviendra le projet de loi C-2. Elle ne sera pas incorporée à la Loi sur les juges.

Le sénateur Lewis: Bien.

M. Sandell: Il s'agit d'une disposition transitoire *sui generis* qui ne s'applique qu'à la commission actuelle et qui ne fera pas partie de la structure permanente de la Loi sur les juges.

Le sénateur Lewis: Je crois comprendre que quatre commissions ont déposé leur rapport.

M. Sandell: C'est exact. La commission Scott est la cinquième depuis que la Loi sur les juges a été modifiée pour prévoir la formation de commissions triennales.

Le sénateur Lewis: Je crois également comprendre que ces rapports ne sont pas exécutoires.

M. Sandell: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Ce sont en fait des conseils à l'intention du ministre et du Parlement.

M. Sandell: À l'intention du ministre, du gouvernement et du Parlement. Ils sont déposés au Parlement.

Ce processus de commission triennale visait à éviter dans la mesure du possible toute partialité politique dans la détermination des traitements et avantages des magistrats.

Le sénateur Corbin: La partialité politique n'existe pas.

M. Sandell: Elle existe peut-être dans l'autre endroit.

Le sénateur Lewis: Ces commissions ont formulé des recommandations. Pouvez-vous nous indiquer, sans aller dans le détail, si le Parlement fixe effectivement le traitement?

M. Sandell: Oui. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle prévue à l'article 100 de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Lewis: Pouvez-vous nous indiquer de façon générale si le Parlement a tenu compte des recommandations formulées dans ces trois rapports précédents?

M. Sandell: C'est une excellente question. Je peux remonter au tout premier rapport. Certaines recommandations de la commission de 1983, la commission Lang, qui recommandait entre autres une importante augmentation de traitement, ont été mises en oeuvre. Aucun rapport des commissions n'a été mis en oeuvre intégralement et certains rapports ne l'ont pas du tout été. Le rapport de la commission de 1983, qui recommandait entre autres une importante augmentation de traitement, a été mis en oeuvre. Cette augmentation de traitement a été mise en oeuvre dans une certaine mesure par le projet de loi C-78, si je me souviens bien, de 1985, qui augmentait le traitement des juges mais pas dans la mesure recommandée par la commission de 1983. Je crois que l'augmentation accordée correspondait environ à la moitié de l'augmentation recommandée par la commission triennale de 1983.

The 1986 commission, the Guthrie commission, recommended that judges' salaries be increased to \$127,000 per year effective April 1, 1986. There is usually a two-year lag from when the commission actually reports until the legislation is implemented, and in 1988, Bill C-88 increased judges' salaries to the level that had been recommended by the Guthrie commission, but only effective April 1, 1988, not April 1, 1986, as the Guthrie commission had recommended. In fact, Bill C-88 phased in the judges' salary increase over a three year period, 1986, 1987 and 1988. It was 1988 legislation, but it had a retroactive component.

The Guthrie commission also made the recommendation that the surviving spouses of judges who either die in office or who die after retirement receive a 20 per cent increase in their survivors' annuities. That was not implemented.

The 1989 commission, the Courtois commission, recommended a salary increase. It also repeated the 1986 commission's recommendation to increase survivors' benefits by 20 per cent. The 1989 commission also made the recommendation that judges cease to contribute toward the cost of their pensions. Judges contribute at a rate of 7 per cent of their gross salary toward the cost of their pensions. Judges appointed prior to 1975 contribute at a rate of 1.5 per cent. The Courtois commission also recommended a salary increase and it repeated the Guthrie commission's recommendation of a 20 per cent increase with respect to survivors' pensions.

In December, 1991, following the 1989 Courtois commission, the government tabled Bill C-50. Bill C-50 did not include the salary recommendation of the Courtois commission, it did not include the recommendation that judges no longer contribute towards the cost of their pensions, but it did include the 20 per cent increase in survivors' benefits. Bill C-50 never got past first reading. It died on the Order Paper in September, 1993, with the dissolution of Parliament.

Senator Lewis: So the contributory provision still remains?

Mr. Sandell: That is correct. Judges still contribute toward their pension at the rates which were first implemented in 1975, which is 7 per cent for judges appointed after February 17, 1975, and 1.5 per cent for judges appointed before that date. The reason for that is that prior to 1975, judges did not contribute at all toward their pensions. In 1975, when the pension contribution provision was inserted in the Judges Act, those judges who were already on the bench were grandfathered and they were required to pay only 1.5 per cent, which was intended to be paid toward the cost of survivors' benefits as opposed to the judges's pensions themselves. Those judges not yet on the bench would be required to pay the higher rate of 7 per cent. As might be expected, the pre-1975 judges are becoming fewer and fewer as they retire. I would say that presently probably over 90 per cent of all federally appointed judges are paying at the rate of

La commission de 1986, la commission Guthrie, a recommandé que le traitement des juges soit porté à 127 000 \$ par année à compter du 1^{er} avril 1986. Il s'écoule habituellement deux ans entre le moment où la commission dépose son rapport et celui où un projet de loi est mis en œuvre. En 1988, le projet de loi C-88 a accordé l'augmentation de traitement recommandée par la commission Guthrie mais cette augmentation n'entraîne en vigueur qu'à compter du 1^{er} avril 1988 et non à compter du 1^{er} avril 1986, comme le recommandait la commission Guthrie. En fait, le projet de loi C-88 échelonnait l'augmentation du traitement des juges sur une période de trois ans, c'est-à-dire 1986, 1987 et 1988. Le projet de loi a été adopté en 1988 mais comportait une disposition rétroactive.

La commission Guthrie a également recommandé d'accorder au conjoint survivant d'un juge décédé en exercice ou après la retraite une augmentation de 20 p. 100 de la pension viagère. Cette recommandation n'a pas été adoptée.

La commission de 1989, la commission Courtois, a recommandé une augmentation de traitement. Elle a également repris la recommandation formulée par la commission de 1986 visant à augmenter de 20 p. 100 les prestations au conjoint survivant. La commission de 1989 a également recommandé que les juges cessent de cotiser à leur régime de pension. La cotisation des juges à leur régime de pension représente 7 p. 100 de leur traitement brut. Le taux de cotisation des juges nommés avant 1975 est de 1,5 p. 100. La commission Courtois a également recommandé une augmentation de traitement et a repris la recommandation de la commission Guthrie prévoyant une augmentation de 20 p. 100 des pensions aux survivants.

En décembre 1991, suite au rapport de la commission Courtois de 1989, le gouvernement a déposé le projet de loi C-50 qui ne renfermait ni la recommandation relative au traitement formulée par la commission Courtois, ni la recommandation proposant que les juges cessent de cotiser à leur régime de pensions. Le projet de loi C-50 accordait toutefois l'augmentation recommandée de 20 p. 100 des prestations aux survivants. Le projet de loi C-50 n'a jamais franchi l'étape de la première lecture. Il est mort au *Feuilleton* lors de la dissolution du Parlement.

Le sénateur Lewis: Donc les dispositions relatives aux cotisations sont toujours en vigueur?

M. Sandell: C'est exact. Les juges continuent de cotiser à leur régime de pension aux taux qui sont entrés en vigueur en 1975, c'est-à-dire 7 p. 100 pour les juges nommés après le 17 février 1975 et 1,5 p. 100 pour les juges nommés avant cette date. Cela s'explique par le fait qu'avant 1975, les juges ne cotisaient pas du tout à leur régime de pension. En 1975, lorsque les dispositions relatives aux cotisations ont été ajoutées à la Loi sur les juges, les juges déjà en fonction ont bénéficié de droits acquis et n'ont eu qu'à verser 1,5 p. 100 de leur traitement qui devait servir à payer le coût des prestations aux survivants par opposition aux pensions des juges proprement dites. Les juges qui n'étaient pas encore en fonction seraient tenus de payer le taux plus élevé de 7 p. 100. Comme on peut s'y attendre, les juges nommés avant 1975 sont de plus en plus rares car ils arrivent à l'âge de la retraite. Je dirais qu'à l'heure actuelle, probablement plus de 90 p. 100 de tous les

7 per cent, and eventually, of course, that figure will be 100 per cent.

I have not completed my little tour of what happened to those commission reports. After the 1989 commission, Bill C-50 was tabled in December, 1991. The major provision of Bill C-50 would have been to increase survivors' benefits by 20 per cent. Bill C-50 died on the Order Paper in September, 1993.

After the 1992 commission, the Crawford commission, nothing has been tabled or implemented pursuant to that.

Senator Lewis: When you say tabled, do you mean there was no report?

Mr. Sandell: The report was tabled. The report was submitted to the minister and tabled in Parliament, but the government has not acted on any of the recommendations. Essentially, the recommendations were superseded totally by the freeze legislation. Judges' salaries have been frozen at the level that judges received on April 1, 1992.

Senator Lewis: Did the Crawford commission make any recommendations?

Mr. Sandell: Not with respect to salaries, no. The first freeze, if I can refer to it as the Mazankowski freeze since he was the Minister of Finance at the time, was imposed literally a week before the Crawford commission's scheduled hearings. It came as a surprise to both the judges and the commission, I might add.

In view of the freeze, the Crawford commission made the recommendation that when the freeze is eventually lifted, judges not be given any increase to make up for the years in which their salaries were frozen. I should put this in perspective. Under the Judges Act, there is a salary escalator clause. In normal times, in the absence of freeze legislation, on April 1 of every year, judges' salaries increase automatically by the percentage change in the industrial aggregate index of the year before over the year before that. In other words, on April 1, 1992, judges' salaries increased by the percentage change in the industrial aggregate index, which is published by Statistics Canada, of 1991 over 1990. That becomes the automatic salary increase on April 1, 1992. Due to the successive freezes, first the Mazankowski freeze and then Mr. Martin's freeze two years later, that automatic indexing provision with respect to judges' salaries has been suspended and remains suspended until March 31, 1997. That means that the next automatic increase that judges receive, all things being the same, will be on April 1, 1997. What the Crawford commission, the 1992 commission, recommended is that when that April 1, 1997 increase is implemented, there be no additional increase to make up for the years of the freeze.

Senator Corbin: No catch-up provision.

Mr. Sandell: Exactly, although when they made that recommendation, of course, there was only the initial two-year freeze, the so-called Mazankowski freeze, in force. It has since been supplemented by the two-year Paul Martin freeze.

Senator Lewis: You mentioned judges's salaries and an amount. I take that to be for puisne judges of superior courts.

juges nommés par le gouvernement fédéral versent une cotisation de 7 p. 100 et éventuellement, bien sûr, ce chiffre atteindra 100 p. 100.

Je n'ai pas fini de vous parler des rapports de ces commissions. Après la commission de 1989, le projet de loi C-50 a été déposé en décembre 1991. Il avait pour principal objectif de majorer les prestations de survivant de 20 p. 100. Le C-50 est mort au *Feuilleton* en septembre 1993.

Après la commission Crawford de 1992, plus rien n'a été déposé ou mis en oeuvre.

Le sénateur Lewis: Lorsque vous dites déposé, vous parlez de rapports?

M. Sandell: Un rapport a été déposé. Il a été remis au ministre et déposé au Parlement, mais le gouvernement n'a donné suite à aucune des recommandations formulées. En fait, celles-ci ont été remplacées par le projet de loi sur le gel des salaires. Les traitements des juges ont été gelés au niveau de salaire en vigueur le 1^{er} avril 1992.

Le sénateur Lewis: Est-ce que la commission Crawford a proposé des recommandations?

M. Sandell: Pas au sujet des traitements. Le premier gel, que j'appellerai le gel Mazankowski puisque c'était M. Mazankowski qui était ministre des Finances à l'époque, a été imposé une semaine avant le début des audiences de la commission Crawford. Ce geste a surpris les juges et la commission.

Cette dernière a donc recommandé qu'une fois le gel terminé, les juges ne reçoivent aucune hausse pour rattraper les années durant lesquelles leur traitement a été gelé. La Loi sur les juges prévoit une clause d'indexation. En temps normal, le 1^{er} avril de chaque année, le traitement des juges est majoré en fonction du pourcentage que représente le rapport de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques de la première année de rajustement sur celui de la seconde. Autrement dit, le 1^{er} avril 1992, le traitement des juges a été rajusté à la hausse selon le pourcentage que représente le rapport de l'indice, qui est publié par Statistique Canada, de 1991 sur celui de 1990. Ce chiffre correspond à l'augmentation de traitement à laquelle ils ont automatiquement droit au 1^{er} avril 1992. Par suite des gels qui ont été décrétés, d'abord par M. Mazankowski et ensuite par M. Martin deux ans plus tard, l'indexation automatique du traitement des juges a été suspendue jusqu'au 31 mars 1997. Cela veut dire que le traitement des juges augmentera automatiquement le 1^{er} avril 1997. La commission Crawford a recommandé, en 1992, de ne pas assortir l'augmentation consentie le 1^{er} avril 1997 d'une hausse additionnelle pour compenser les années de gel.

Le sénateur Corbin: Pas de clause de rattrapage.

M. Sandell: Exactement, mais lorsque la commission a formulé cette recommandation, seul le gel initial de deux ans décrété par Mazankowski était en vigueur. Depuis, ce gel a été prolongé de deux ans par Paul Martin.

Le sénateur Lewis: Vous avez parlé du traitement des juges en plus de fournir des chiffres. Je présume que cela s'applique aux juges puînés des cours supérieures.

Mr. Sandell: That is correct. I can give you a sheet which contains their salaries. These are the rates which were effective with the April 1, 1992 increase.

The salary of puisne superior court judges, which includes judges of all the provincial trial courts, provincial superior trial courts, provincial courts of appeal, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada, which technically is not a superior court, is \$155,800. The salary of a puisne judge of the Supreme Court of Canada is \$185,200. The salary of the chief justice of the Supreme Court of Canada is \$199,900.

Probably 95 per cent of all federally appointed judges receive \$155,800 per year. Chief justices of provinces, of provincial superior courts, of the Federal Court and of the Tax Court of Canada and associate chief justices of those courts receive \$170,600.

It is these salaries which, in the normal course, are increased on April 1 of each year by the percentage change in the industrial aggregate index. However, as I mentioned, that has been suspended until March 31, 1997.

Senator Beaudoin: You referred to the *Valente* case on the independence of the judiciary. One of the three elements put forward in the *Valente* case was the financial security of judges. I understand that the mechanism of those triennial commissions is within the framework of the processes to give financial security to judges, because it is relatively new.

Mr. Sandell: That is right. The amendment to the Judges Act was made in 1981. The first commission was in 1983.

Senator Beaudoin: So it is in the same line as the *Valente* case.

Mr. Sandell: That is right. I believe that the *Valente* decision came down in 1984-85 and *Beauregard* was 1985 or 1986.

Senator Beaudoin: *Beauregard* was on the question of the pension of judges. Pensions may vary from the date of appointment.

Mr. Sandell: The *Beauregard* case, which was brought by Mr. Justice Beauregard of the Quebec Court of Appeal, dealt with that 1.5-7 per cent split to which I referred earlier. The *Beauregard* litigation came about when the Judges Act was amended in 1975 to provide for judges to contribute to their pensions and, for reasons unknown to me, the legislation was made retroactive to the date the bill was tabled. The amendment to the Judges Act requiring pension contributions was actually enacted in December, 1975. For some reason, that statute was made retroactive to first reading, which was in February, 1975.

Mr. Justice Beauregard and others were appointed between February 1975 and December 1975, in other words, while the bill was still before Parliament. Because it was made retroactive to first reading, he was caught by the 7 per cent rule. That and the question of whether judges should be contributing to their

M. Sandell: C'est exact. Je vous ai remis une feuille sur laquelle figure le traitement des juges. Ce sont les taux qui étaient en vigueur le 1^{er} avril 1992.

Le traitement des juges puînés des cours supérieures, qui comprennent les juges de tous les tribunaux provinciaux de première instance, des cours supérieures provinciales, des cours d'appel provinciales, de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt, qui techniquement n'est pas une cour supérieure, est de 155 800 \$. Le traitement d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada est de 185 200 \$. Le traitement du juge en chef de la Cour suprême du Canada est de 199 000 \$.

Selon toute probabilité, 95 p. 100 de tous juges nommés par le gouvernement fédéral reçoivent 155 800 \$ par année. Les juges en chef des cours provinciales, des cours supérieurs provinciales, de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt, de même que les juges en chef adjoints de ces cours, touchent 170 600 \$.

Ces traitements sont, en temps normal, rajustés à la hausse le 1^{er} avril de chaque année en fonction de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. Toutefois, comme je l'ai mentionné, toute augmentation a été suspendue jusqu'au 31 mars 1997.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé du jugement *Valente* qui portait sur l'indépendance de l'appareil judiciaire. Parmi les trois éléments mis de l'avant dans cette affaire, il y avait la sécurité financière des juges. Je crois comprendre que les commissions triennales ont pour objet d'assurer la sécurité financière des juges. Il s'agit d'un mécanisme relativement nouveau.

M. Sandell: C'est exact. La Loi sur les juges a été modifiée en 1981. La première commission a vu le jour en 1983.

Le sénateur Beaudoin: Ce qui correspond au jugement *Valente*.

M. Sandell: C'est exact. Le jugement *Valente* a été rendu en 1984-1985, et le jugement *Beauregard* en 1985 ou en 1986.

Le sénateur Beaudoin: Le jugement *Beauregard* portait sur la pension des juges. Celles-ci varient en fonction de la date de nomination des juges.

M. Sandell: Le jugement *Beauregard*, du nom du juge Beauregard de la Cour d'appel du Québec, portait sur la règle 1,5-7 p. 100 dont j'ai fait mention plus tôt. Le litige tire son origine dans les modifications qui ont été apportées en 1975 à la Loi sur les juges et qui obligeaient les juges à cotiser à leur régime de pension. Pour des raisons qui me sont inconnues, elle est entrée en vigueur avec effet rétroactif à la date de dépôt du projet de loi. Les modifications concernant les pensions sont, en fait, entrées en vigueur en décembre 1975. Pour une raison ou une autre, la loi est entrée en vigueur rétroactivement à la date de première lecture du projet de loi, en février 1975.

Le juge Beauregard ainsi que d'autres ont été nommés entre février 1975 et décembre 1975 alors que le projet de loi se trouvait toujours devant le Parlement. En raison de la rétroactivité de la loi, il s'est trouvé assujéti à la règle du 7 p. 100. Ce facteur, de même que la question de savoir si les juges devraient

pensions in the first place were the two issues which were dealt with by the Supreme Court of Canada in the *Beauregard* case. The Supreme Court of Canada said that the retroactivity provision to the date of first reading was constitutional and that the requirement that judges contribute to their pensions was also constitutional.

Senator Beaudoin: Do the triennial commissions deal with the salaries or the treatment of the judges and the pensions?

Mr. Sandell: Yes. Section 26(1) of the Judges Act says:

...not fewer than three and not more than five commissioners to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judges' benefits generally.

As far as the constitutional basis of that provision is concerned, section 100 of the British North America Act says:

The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County courts...shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

So that is the constitutional foundation for the entire Judges Act, in fact, and for the existence of triennial commissions. It is to provide advice to the government of the day as well as to Parliament. It is an independent, objective recommendation with respect to what judicial salaries should be, bearing in mind that judges themselves are not in a position to negotiate or bargain or lobby for their own salaries. They should not be doing so and should not be seen to be doing so.

Senator Corbin: Does the commission have a secretary?

Mr. Sandell: Yes, it does.

Senator Corbin: Where does he come from?

Mr. Sandell: The first commission, the 1983 commission, had as a secretary a counsel in the Department of Justice who was loaned to the commission. I was executive secretary of the 1986, 1989 and 1992 commissions.

Senator Corbin: Is that incorporated in the law or regulations?

Mr. Sandell: No. That has just been a matter of practise. The executive secretary of the current commission is an individual who has no connection with government who was requested to serve that function by Mr. Scott.

Senator Corbin: The commission is free to appoint its own secretary?

Mr. Sandell: That is correct, although this is the first commission that has not used a lawyer from the Department of Justice on loan to assist the commission in the capacity of executive secretary.

Senator Corbin: As a matter of course, are lawyers from the Department of Justice available or present as advisors, or are they there on request only?

cotiser à leur régime de pension, sont les deux points sur lesquels s'est penchée la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beauregard*. La Cour suprême a statué que la rétroactivité du projet de loi était constitutionnelle, tout comme l'exigence voulant que les juges cotisent à leur régime de pension.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que les commissions triennales se penchent sur les questions touchant le traitement et la pension des juges?

M. Sandell: Oui. Le paragraphe 26(1) de la Loi sur les juges dispose ce qui suit:

...de trois à cinq commissaires chargés d'examiner si les traitements et autres prestations prévues à la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.

En ce qui concerne le principe constitutionnel qui sous-tend cette disposition, l'article 100 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dispose que:

Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté... seront fixés et payés par le Parlement du Canada.

Voilà les principes constitutionnels qui servent de base à la Loi sur les juges et, en fait, qui justifient la création de commissions triennales. Celles-ci ont pour objet de fournir des conseils au gouvernement et au Parlement. Elles formulent des recommandations indépendantes et objectives sur le traitement des juges, en tenant compte du fait que les juges eux-mêmes ne peuvent négocier leur salaire. Ils ne devraient pas le faire et ne devraient pas être perçus comme étant en train de le faire.

Le sénateur Corbin: Est-ce que la commission dispose des services d'un secrétaire?

M. Sandell: Oui.

Le sénateur Corbin: D'où vient-il?

M. Sandell: La première commission, en 1983, avait comme secrétaire un avocat du ministère de la Justice qui avait été détaché auprès de la commission. J'ai agi en qualité de secrétaire exécutif des commissions mises sur pied en 1986, 1989 et 1992.

Le sénateur Corbin: Est-ce que cela figure dans la loi ou dans les règlements?

M. Sandell: Non. C'est ce qui se fait dans la pratique. Le secrétaire exécutif de la commission actuelle n'entretient aucun lien avec le gouvernement; il a été recruté par M. Scott.

Le sénateur Corbin: La commission est libre de choisir son propre secrétaire?

M. Sandell: Oui, mais c'est la première fois que la commission ne retient pas les services d'un avocat du ministère de la Justice pour remplir le rôle de secrétaire exécutif.

Le sénateur Corbin: Est-ce que les avocats du ministère de la Justice sont détachés en tant que conseillers ou sont-ils là uniquement sur demande?

Mr. Sandell: To the commission?

Senator Corbin: Yes.

Mr. Sandell: As I mentioned, in the past the Department of Justice has loaned counsel to the commission to serve as executive secretary. One of the reasons for that is that the responsibilities of the commission are so onerous that it was felt that the loan of a lawyer from the Department of Justice who was familiar with judicial affairs issues would assist the commission in completing its report within the six-month period. It might have been very difficult for those commissions to complete their reports without the benefit of justice counsel on loan in the capacity of executive secretary.

The current commission, the first of the five, is not using a justice lawyer, and is hoping that its mandate will be extended by six months. Although, if need be, it would and could submit a report by March 31.

Senator Corbin: Have people from organized labour ever been on any of the commissions?

Mr. Sandell: I believe so. Not on a triennial commission, but prior to the creation of triennial commissions there were three ad hoc committees.

One was chaired by Mr. Emmett Hall. One was chaired by Mr. Dorfman from Winnipeg. One was chaired by Mr. de Grandpré from Montreal. These committees were not created pursuant to legislation but were appointed on an ad hoc basis to study specific aspects of judges' salaries and benefits.

I can give exact dates. The Hall committee, chaired by Honourable Justice Emmett Hall, a retired member of the Supreme Court of Canada, reported in September 1974. The committee chaired by Irwin Dorfman reported in November 1978. The de Grandpré committee reported in December 1981.

These ad hoc committees, not appointed pursuant to legislation, were given terms of reference to deal with specific aspects of judges' remuneration, be it salaries or pensions or both. Because of the benefits derived from these ad hoc committees, it was decided that the creation of these commissions should be incorporated into the Judges Act in order to make them a mandatory part of the judicial compensation process. Organized labour representatives sat on at least one of these ad hoc committees.

To my recollection, there have been no labour representatives on any of the triennial commissions to date with one possible exception. I believe, on the last commission, in 1992, one commission member also sat on the board of the Ontario teachers' pension system.

Senator Corbin: You mentioned that the public can participate in these reviews. To what extent has the public participated in the past? How does the public know when a review is under way? Is it advertised? Are the views of the public obligatorily presented in writing? Are personal and oral submissions accepted?

M. Sandell: Auprès de la commission?

Le sénateur Corbin: Oui.

M. Sandell: Comme je l'ai mentionné, dans le passé, le ministère de la Justice a déjà détaché un avocat auprès de la commission pour qu'il agisse comme secrétaire exécutif. Étant donné que le mandat de la commission était très vaste, on estimait que le fait de détacher un avocat du ministère de la Justice aiderait la commission à terminer son rapport dans le délai de six mois. Il aurait été difficile pour ces commissions de compléter leurs rapports sans l'aide d'un avocat qui agirait comme secrétaire exécutif.

La commission actuelle, la première sur les cinq, n'a pas retenu les services d'un avocat du ministère de la Justice, et elle espère que son mandat sera prolongé de six mois. Toutefois, au besoin, elle pourrait soumettre son rapport d'ici le 31 mars.

Le sénateur Corbin: Est-ce que des représentants syndicaux ont déjà siégé au sein des commissions?

M. Sandell: Oui. Mais pas des commissions triennales. Avant que celles-ci ne voient le jour, il y a eu trois comités spéciaux qui ont siégé.

L'un était présidé par M. Emmett Hall, le deuxième, par M. Dorfman de Winnipeg, et le troisième, par M. de Grandpré, de Montréal. Ces comités n'ont pas été créés aux termes de la loi, mais plutôt de façon ponctuelle pour étudier des questions précises concernant le traitement et les avantages accordés aux juges.

Je peux vous donner des dates précises. Le comité Hall, présidé par l'honorable juge Emmett Hall, un juge à la retraite de la Cour suprême du Canada, a déposé son rapport en 1974. Le comité présidé par M. Irwin Dorfman a déposé son rapport en novembre 1978, et le comité de Grandpré a déposé le sien en décembre 1981.

Ces comités spéciaux, qui n'ont pas été créés aux termes de la loi, ont eu pour mandat de se pencher sur des questions précises relatives à la rémunération des juges, qu'il s'agisse de leur traitement ou de leur pension ou des deux. Comme ces comités spéciaux se sont avérés fort utiles, on a décidé d'incorporer ces commissions dans la Loi sur les juges pour qu'elles fassent partie intégrante du processus de compensation judiciaire. Des représentants du milieu syndical ont fait partie d'au moins un de ces comités spéciaux.

Si je ne m'abuse, aucun représentant syndical n'a siégé au sein des commissions triennales, sauf peut-être dans un cas. Un des membres de la dernière commission, en 1992, siégeait également au sein du comité chargé d'examiner le régime de pension des enseignants de l'Ontario.

Le sénateur Corbin: Vous avez dit que le public peut participer à ces études. Dans quelle mesure y a-t-il participé dans le passé? Comment le public sait-il qu'une telle étude est en cours? Est-ce qu'on publie un avis? Est-ce que le public doit soumettre ses vues par écrit? Est-ce que les présentations personnelles et orales sont acceptées?

Mr. Sandell: One of the first things a commission does upon appointment is to put a notice in the press right across the country. I have left copies of the reports of the last three commissions with the clerk of the committee. More are available. Each report lists the newspapers in which the newspaper notice has been published, exceeding 25 in number. Included are newspapers in both official languages in every province and every jurisdiction.

The notice is published in the newspapers inviting written submissions from the public and indicating that if the individual chooses to make an oral presentation at the hearing, they will be informed of the date and place of the hearing where they can make that oral presentation.

Written submissions are received from the public. The written submissions are always listed in an appendix to the commission report. There are not a great number of submissions from the public but there have been some with respect to every commission without exception.

Senator Corbin: Can you put a rough figure on that?

Mr. Sandell: There are usually fewer than six submissions from the public. There are invariably submissions from law societies or a federation of law societies, from provincial attorneys general, from the Canadian Bar Association, the Canadian Judicial Council and the Canadian Judges' Conference and other judges' groups.

Senator Corbin: I am talking about the person on the street, the ordinary Canadian citizen. I am not talking about the people who work in those specialized fields.

Mr. Sandell: I understand that. There have been, on average, fewer than six written submissions from the public.

Senator Corbin: Is the cost of advertising justified? We do it in the name of democracy, I am sure, but is it justified? That type of advertising does not come cheap.

Mr. Sandell: I realize that. It is felt to be necessary in the circumstances. There is no way of anticipating how many submissions there will be from the public in advance. I feel that it is a part of the public hearing process. There is no point in having a public hearing without notice to the public that these hearings will take place and that submissions can be made either in writing or orally.

Senator Corbin: We go through that ourselves from time to time, so I appreciate what you have said.

I should like to ask my colleagues —

[Translation]

I am appealing to my French-speaking colleagues for help here. The French version of subclause (1) says:

Dans les douze mois qui suivent leur nomination, les commissaires transmettent au ministre de la Justice du Canada un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment utiles.

[English]

M. Sandell: Dès qu'une commission est mise sur pied, un avis est publié dans les journaux du pays. J'ai remis au greffier du comité des exemplaires des rapports des trois dernières commissions. Je peux en obtenir d'autres. Dans chaque rapport figure la liste des journaux dans lesquels un avis a été publié. Il y en a eu plus de 25. Parmi ceux-ci figurent des journaux de langue anglaise et de langue française dans chacune des provinces et dans chacun des territoires.

L'avis publié dans les journaux invite le public à soumettre des mémoires écrits et précise que si le témoin désire présenter un exposé oral, il sera informé de la date et du lieu de l'audience.

Il y a des gens qui soumettent des mémoires. Ces derniers sont toujours énumérés à l'annexe du rapport de la commission. Le nombre de mémoires déposés n'est pas très élevé, mais toutes les commissions, sans exception, en ont reçus.

Le sénateur Corbin: Pouvez-vous nous donner un chiffre?

M. Sandell: Habituellement, on reçoit moins de six mémoires du public. Il y a invariablement des mémoires qui sont présentés par les barreaux ou une fédération de barreaux, des procureurs généraux provinciaux, l'Association du Barreau canadien, le Conseil canadien de la magistrature, la Conférence canadienne des juges et autres groupes.

Le sénateur Corbin: Je parle du simple citoyen. Je ne parle pas des gens qui travaillent dans ces domaines spécialisés.

M. Sandell: Je comprends. On reçoit, en moyenne, moins de six mémoires du public.

Le sénateur Corbin: Est-ce que cette dépense publicitaire est justifiée? Nous le faisons au nom de la démocratie, j'en suis sûr, mais est-elle justifiée? Ce genre de publicité coûte cher.

M. Sandell: Je le sais. Mais cela est nécessaire dans les circonstances. Il est impossible de prédire le nombre de mémoires que nous recevrons. Cela fait partie du processus des audiences publiques. Il est inutile de tenir une audience si le public ne sait pas qu'il y a des audiences et qu'il peut présenter un mémoire par écrit ou oralement.

Le sénateur Corbin: Nous sommes obligés de faire la même chose à l'occasion. Je comprends donc votre point de vue.

J'aimerais demander à mes collègues...

[Français]

Mes collègues de langue française pourront m'aider. Je regardais le texte du paragraphe (1) où il est dit:

Dans les douze mois qui suivent leur nomination, les commissaires transmettent au ministre de la Justice un rapport assorti des recommandations qu'ils estiment utiles.

[Traduction]

It reminds me of my youth when we used to go to the general store and ask for mixed candies, des bonbons assortis. Is that standard?

[Translation]

Senator Beaudoin: It is the standard wording in French.

Senator Nolin: The candy store was the one that was mixed up.

[English]

Senator Corbin: One final thing, I am not a lawyer, but how do you pronounce the word "puisne" in English? Is it pronounced the same as the word "puny" which has an entirely different meaning?

Mr. Sandell: Yes. They have different meanings, but I suspect they come from the same root.

Senator Lewis: In the 1989 report, a list of written submissions appears in the appendix. The last two listed are Terry Billings from New Brunswick and James Tkachuk from Alberta. I have asked my New Brunswick colleague if he knows Terry Billings, and he does not.

Madam Chairman, would you know James Tkachuk?

The Chairman: No, I do not. Perhaps our new senator, Senator Taylor, may know him.

Senator Lewis: These appear to be individuals.

Mr. Sandell: That is correct. Some submissions arrive in handwritten form, I might add. Some submissions may not be included in this list because they were deemed by the respective commissions not to be formal submissions as such. They were usually very critical of an individual judge before whom that particular submitter had previously appeared.

Senator Corbin: Perhaps they were postmarked from some penitentiary.

Senator Nolin: It was not my intent to get into the salaries of judges, but in the document provided by you to my office yesterday, for which I thank you, is a full list of the salaries with some footnotes. Why is that federal subvention of \$2,000 per annum paid only to federal court judges and tax court judges and not to other judges?

Mr. Sandell: The \$2,000 subvention for federal and tax court judges is a trailer to the \$3,000 subvention paid by the provinces.

Senator Nolin: Not all the provinces. I am not aware that the province of Quebec pays money to federal judges.

Mr. Sandell: That is correct. A provision under the Judges Act states that the provinces can pay superior court judges an additional subvention to a maximum of \$3,000 per year for purely provincial work such as surrogate court work. This provision has been in the Judges Act for many decades. Only three provinces pay that subvention — Ontario, Alberta and Saskatchewan. Ontario ceased paying the subvention about three or four years ago, when the Rae government was in power, although they grandfathered all those judges who were on the bench at the time. All judges appointed to the Ontario Court

Cela me rappelle ma jeunesse, quand on avait l'habitude d'aller au magasin général pour acheter des bonbons assortis. Est-ce la formule habituelle?

[Français]

Le sénateur Beaudoin: C'est la formule habituelle.

Le sénateur Nolin: C'était au magasin de bonbons qu'il n'avait pas la bonne appellation.

[Traduction]

Le sénateur Corbin: Une dernière chose. Je ne suis pas un avocat, mais comment prononcez-vous le mot «puisne» en anglais? Est-ce qu'on le prononce de la même façon que «puny», qui n'a pas du tout le même sens?

M. Sandell: Oui. Ces mots ne veulent pas dire la même chose, mais je présume qu'ils ont la même racine.

Le sénateur Lewis: On trouve à l'annexe du rapport de 1989 une liste des témoins qui ont soumis des mémoires. Les deux derniers sont Terry Billings, du Nouveau-Brunswick, et James Tkachuk, de l'Alberta. J'ai demandé à mon collègue du Nouveau-Brunswick s'il connaissait Terry Billings. Il m'a dit non.

Madame la présidente, connaissez-vous James Tkachuk?

La présidente: Non. Peut-être que notre nouveau collègue, le sénateur Taylor, le connaît.

Le sénateur Lewis: Je pense qu'il s'agit de simples citoyens.

M. Sandell: C'est exact. Je tiens à préciser que certains mémoires sont écrits à la main. Certains ne figurent pas dans cette liste parce qu'ils ne constituent pas, d'après la commission respective, des mémoires officiels. Il s'agit habituellement de mémoires qui critiquent sévèrement un juge devant lequel l'auteur du texte a déjà comparu.

Le sénateur Corbin: Ils ont peut-être été envoyés d'un pénitencier quelconque.

Le sénateur Nolin: Je n'avais pas l'intention d'aborder la question du traitement des juges, mais dans le document que vous avez fourni à mon bureau, hier, et pour lequel je vous remercie, on trouve une liste complète des traitements versés ainsi que quelques notes en bas de page. Pourquoi la rémunération annuelle de 2 000 \$ est-elle uniquement versée aux juges de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt, et non pas aux autres?

M. Sandell: La rémunération de 2 000 \$ s'ajoute à celle de 3 000 \$ que versent les provinces.

Le sénateur Nolin: Pas toutes les provinces. Je ne crois pas que le Québec verse de l'argent aux juges fédéraux.

M. Sandell: C'est exact. La Loi sur les juges précise que les provinces peuvent verser aux juges d'une cour supérieure une rémunération additionnelle maximale de 3 000 \$ par année pour assumer, par exemple, les fonctions de juge successoral dans la province. Ces dispositions existent depuis des décennies. Seulement trois provinces versent cette rémunération — l'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan. L'Ontario a cessé de la verser il y a trois ou quatre ans, à l'époque où le gouvernement Rae était au pouvoir, bien qu'ils aient adopté une clause pour maintenir les droits acquis de tous les juges en exercice à ce moment-là. Les

General Division or the Ontario Court of Appeal subsequent to 1992-93 no longer receive the \$3,000 subvention from the Ontario government. The general division and court of appeal judges on the bench before that date continue to receive the subvention. The provinces of Alberta and Saskatchewan both continue to pay it to all newly appointed as well as existing judges. That is provincial money.

Senator Nolin: That \$3,000 is there because some provincial jurisdictions assume that those federal judges are performing provincial responsibilities.

Mr. Sandell: That is correct.

Senator Nolin: Why the \$2,000 for the Federal and Tax Court judges?

Mr. Sandell: That is a very good question. I do not really know the answer to that question. I can give you an unofficial response.

Senator Nolin: Are they presuming provincial responsibilities?

Mr. Sandell: No, they are not. It was felt that since some provincial superior court judges were receiving a subvention that it was proper that federally appointed superior court judges also receive a subvention. It is less than the \$3,000.

Senator Nolin: I know.

Mr. Sandell: It is federal money, not provincial money.

Senator Nolin: It is federal money, and some provinces are not granting the \$3,000.

Mr. Sandell: It applies only to judges of the Federal Court and the Tax Court, not to the Supreme Court of Canada.

Senator Nolin: It was intended to be fair, but it is not.

Senator Lewis: You referred to the provinces and that some of these judges might have to attend surrogate courts. As I understand it, the Federal Court judges and the Tax Court judges do a bit of travelling.

Mr. Sandell: That is right. The Federal Court, both the trial division and the appeal division, as well as the Tax Court, are itinerant courts. They travel across the country. In fact, the last time I appeared before the Federal Court was in Corner Brook, Newfoundland.

Senator Nolin: However, they are filing expense reports, and they are reimbursed.

Mr. Sandell: Their travel expenses are reimbursed by the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Senator Nolin: I have another question which goes back to the problem of costs. Senator Corbin raised the question of the secretary of the commission. They are hired. Do they work under

juges nommés à la Division générale de la Cour de l'Ontario ou à la Cour d'appel de l'Ontario après 1992-1993 ne reçoivent plus la rémunération de 3 000 \$ du gouvernement de l'Ontario. Les juges de la Division générale et de la Cour d'appel nommés avant cette date continuent de recevoir cette rémunération. L'Alberta et la Saskatchewan continuent de la verser à tous les juges nouvellement nommés ainsi qu'aux juges en poste. Cet argent vient des provinces.

Le sénateur Nolin: Cette subvention de 3 000 \$ existe parce que certaines compétences provinciales supposent que ces juges, nommés par le gouvernement fédéral, s'acquittent de responsabilités provinciales.

M. Sandell: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Quelle est la raison d'être de la subvention de 2 000 \$ versée aux juges de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt?

M. Sandell: Voilà une excellente question. En fait, je l'ignore. Je puis toutefois vous donner une réponse officielle.

Le sénateur Nolin: Suppose-t-on que ces juges s'acquittent de responsabilités provinciales?

M. Sandell: Non. On estimait que, puisque certains juges de cour supérieure provinciale touchaient une subvention, il convenait que les juges de cour supérieure nommés par le gouvernement fédéral en reçoivent aussi. Cette subvention est inférieure à celle de 3 000 \$.

Le sénateur Nolin: Je le sais.

M. Sandell: La subvention est fédérale, non pas provinciale.

Le sénateur Nolin: C'est une subvention fédérale. Or, certaines provinces ne versent pas de subvention de 3 000 \$.

M. Sandell: La subvention n'est versée qu'aux juges de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt. Ceux de la Cour suprême du Canada n'en ont pas.

Le sénateur Nolin: Cette mesure a été prise par souci d'équité, mais, en fait, elle est inéquitable.

Le sénateur Lewis: Vous avez parlé des provinces et affirmé que certains de ces juges pouvaient être appelés à siéger à des tribunaux de succession et de tutelle. Je crois savoir que les juges de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt se déplacent.

M. Sandell: C'est exact. La Cour fédérale, tant la Section de première instance que la Division d'appel, de même que la Cour canadienne de l'impôt, sont des cours itinérantes. Elles se déplacent un peu partout au pays. En fait, la dernière fois que j'étais en Cour fédérale, c'était à Corner Brook, à Terre-Neuve.

Le sénateur Nolin: Cependant, ces juges soumettent un état de leurs frais de déplacement, qui leur sont remboursés.

M. Sandell: Leurs frais de déplacement sont remboursés par le Commissaire à la magistrature fédérale.

Le sénateur Nolin: J'ai une autre question concernant le problème des coûts. Le sénateur Corbin a posé des questions au sujet du secrétaire de la commission. Celui-ci est une personne

a fixed budget, or do they file a cost sheet? Are they paid whatever costs they send you? Are they doing their job within a specific budget that will not be extended because their mandate is extended?

Mr. Sandell: You indicated that they send their bills to us; they do not send them to the Department of Justice. The costs are paid entirely by the Commissioner for Federal Judicial Affairs, which is separate from the Department of Justice.

Mr. Guy Goulard is the current Commissioner for Federal Judicial Affairs. When he knows that a triennial commission year is approaching — and of course that is predictable because it is 1983, 1986, 1989 and so on — he asks for slightly more in his annual estimates, in anticipation of having to pay the costs of that triennial commission. The basis of that estimate is the costs of the previous commissions. The extra amount he requests in his annual estimates is quite moderate. To date, no commission has approached \$100,000. In fact, most are substantially less than half of that.

There is no fixed budget because this is an independent commission. The commission is appointed by the Minister of Justice. It is on its own once it is appointed. It can hold hearings across the country if it chooses, or, as has been the practice in only one city, usually in Ottawa, it can meet 100 times or it can meet 10 times in the course of a six-month mandate.

The pattern of the commissions has been fairly consistent. They meet perhaps a dozen times in the course of the six-month mandate. They hold a lot of conference calls. They hold hearings which usually last one-and-a-half to two days on average in facilities which are free. The last two commission hearings were held in the Conference Centre at no cost to the commission.

The pattern has been fairly consistent. No fixed budget is set prior to or at the time of the appointment of the commission. Being an independent commission, it would probably be difficult to do. The pattern of costs has been fairly consistent, usually in the mid-range of five figures.

Senator Nolin: I understand your answer. However, we now have a new pattern. The secretary of the commission is from the private sector.

Mr. Sandell: The secretary also works part time.

Senator Nolin: I understand that, but I have some difficulty. I accept your word that there will be no increase in costs. I can understand that they can not do their work during the first six months and the need to have a period of 12 months. Even if the figures are not large, there is still the possibility of inflation in the cost of the commission. Even though you are telling us that there will be no increase, I am not so sure.

recrutée de l'extérieur. A-t-il un budget fixe ou présente-t-il un état détaillé? Lui paie-t-on les coûts qu'il soumet? Doit-il faire son travail dans les limites d'un budget bien précis qui ne sera pas augmenté même si son mandat est prolongé?

M. Sandell: Vous avez dit qu'ils nous envoient leurs factures; ils ne les envoient pas au ministère de la Justice. Tous les coûts sont assumés par le Commissaire à la magistrature fédérale, qui est distinct du ministère de la Justice.

M. Guy Goulard est l'actuel Commissaire à la magistrature fédérale. Quand vient l'année durant laquelle doit être nommée une commission triennale — bien sûr, cette année est prévisible puisqu'elle revient tous les trois ans —, il prévoit un peu plus dans ses prévisions budgétaires annuelles en vue de pouvoir en payer le coût. À cette fin, il se fonde sur les coûts des commissions antérieures. Le montant supplémentaire demandé dans les prévisions budgétaires annuelles est très modeste. Jusqu'ici, le coût des commissions a toujours été bien inférieur à 100 000 \$. En fait, la plupart de ces commissions ont coûté bien moins que la moitié de cela.

Il n'existe pas de budget fixe parce qu'il s'agit d'une commission indépendante. Elle est nommée par le ministre de la Justice. Une fois la commission nommée, les décisions lui appartiennent. Elle peut tenir des audiences un peu partout au pays si elle le souhaite ou, comme le veut l'usage, dans une seule ville, habituellement à Ottawa. Elle peut siéger 100 fois ou 10 fois, comme elle le juge bon, durant son mandat de six mois.

Jusqu'ici, le mode de fonctionnement des commissions a été assez constant. Elles siègent peut-être 12 fois durant leur mandat de six mois. Elles font aussi beaucoup de conférences téléphoniques. Elles tiennent des audiences qui durent habituellement une journée et demie ou deux, en moyenne, dans des salles qui ne leur coûtent rien. Les deux dernières fois qu'une commission a siégé, les audiences ont eu lieu au Centre des conférences, qui lui prêtait des locaux.

Les différentes commissions ont toutes suivi à peu près le même modèle. Au moment de la nomination des membres et avant, elles ne disposent pas de budget fixe. Comme il s'agit de commissions indépendantes, il serait probablement difficile de le faire. Les coûts sont à peu près toujours les mêmes, se situant habituellement aux alentours de 50 000 \$.

Le sénateur Nolin: J'ai bien compris votre réponse. Cependant, nous parlons ici d'un nouveau mode de fonctionnement. Le secrétaire de la commission vient du secteur privé.

M. Sandell: Le secrétaire travaille lui aussi à temps partiel.

Le sénateur Nolin: Je le sais, mais la question ne me semble pas claire. Je vous crois lorsque vous dites que les coûts n'augmenteront pas. Je puis comprendre que les membres ne puissent faire leur travail durant les six premiers mois et qu'ils aient besoin de 12 mois. Même si les chiffres ne sont pas imposants, il est possible que les coûts de la commission augmentent. Même si vous nous dites qu'il n'y aura pas d'accroissement de coûts, je n'en pas si sûr.

Mr. Sandell: There could be. It is not anticipated. I can not say absolutely and categorically that the Scott commission will not cost a penny more because its mandate has been extended. Any increase will be absorbed out of the existing budget of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Senator Nolin: At the end of the day, it is still money paid by the public. Even if it is only \$50,000 a year for six months, it may double.

Mr. Sandell: I doubt very much that it will double. Having worked as executive secretary of three commissions, I know how they function and that, for example, they do most of their work on weekends and statutory holidays. They meet in the offices of one of the members.

What is most likely to happen with the six-month extension is that the whole process will be less compressed. It will not necessarily meet more frequently. They will just be able to breathe before actual sessions.

Senator Nolin: I will take your word for it.

Mr. Sandell: You make a valid point, senator, but certainly no increase in costs is anticipated in firm, anticipatory terms. It is conceivable, but any increased costs will be absorbed by the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

No new money would be requested as a result of the extension of these commissions from six months to 12 months.

Senator Nolin: I take your answer, but if there was to be no extension of six months, the current budget of the judicial commissioner would have lapsed money at the end.

Mr. Sandell: Which may not lapse because of this extension.

Senator Nolin: We understand each other very well. You should tell the secretary to advise the commission that the extension does not mean more money.

Mr. Sandell: I might add that for many of these commissions, the work is tantamount to *pro bono* work on behalf of the Government of Canada. There have been commissioners in the past who have not accepted the per diem. I know that all of the current commissioners, without exception, are taking less than the amount which they were offered, and they were offered substantially less than that which is paid to legal agents. These are lawyers and business people of very great prominence, and the amount of money they receive for a full day's work on commission work, which is usually on a weekend or statutory holiday, is virtually *pro bono* work on behalf of the Government of Canada.

Senator Bryden: How much is it? What is the per diem?

Mr. Sandell: The per diem is currently \$500 per day. For counsel of the stature of David Scott, that is really a pittance, quite frankly.

M. Sandell: Le coût pourrait augmenter. Cependant, nous ne le prévoyons pas. Je ne puis affirmer en toute certitude que la commission Scott ne coûtera pas un sou de plus parce que son mandat a été prolongé. Cependant, toute augmentation sera absorbée par le budget existant du Commissaire à la magistrature fédérale.

Le sénateur Nolin: En fin de compte, c'est quand même le contribuable qui paie. Même s'il n'est question que de 50 000 \$ par année pendant six mois, ce montant pourrait doubler.

M. Sandell: J'en doute fort. Ayant moi-même agi en qualité de secrétaire exécutif de trois commissions, je connais leur fonctionnement et je sais, par exemple, que leurs membres font leur travail les week-ends et les jours fériés. Ils se réunissent dans les bureaux d'un des leurs.

Le résultat le plus vraisemblable de la prolongation de six mois est que tout pourra se faire avec moins de hâte. Les membres de la commission ne se réuniront pas forcément plus fréquemment. Ils auront plutôt tout juste le temps de souffler entre chaque séance.

Le sénateur Nolin: Je vous fais confiance.

M. Sandell: Vous faites valoir un point valable, sénateur, mais nous ne prévoyons certes pas une augmentation ferme des coûts. Elle demeure concevable, mais elle serait alors absorbée par le Commissaire à la magistrature fédérale.

Il n'y aurait aucune demande supplémentaire de fonds par suite de la prolongation du mandat de ces commissions, de six à 12 mois.

Le sénateur Nolin: J'accepte votre réponse. Toutefois, s'il n'y avait pas de prolongation de six mois, il resterait des fonds inutilisés dans le budget courant du Commissaire à la magistrature fédérale à la fin de l'exercice.

M. Sandell: Fonds qui ne seraient peut-être pas inutilisés si le mandat est prolongé.

Le sénateur Nolin: Nous nous comprenons fort bien. Vous devriez dire au secrétaire qu'il conviendrait d'informer les membres de la Commission que la prolongation ne signifie pas plus d'argent.

M. Sandell: Je pourrais ajouter que le travail accompli par bon nombre de ces commissaires revient à du bénévolat pour le compte du gouvernement du Canada. Dans le passé, des commissaires ont refusé de toucher les indemnités quotidiennes auxquelles ils avaient droit. Je sais que tous les commissaires actuels, sans exception, reçoivent moins que ce qui leur avait été offert et, déjà, on leur avait offert beaucoup moins que ce à quoi ont droit les représentants. Nous parlons ici d'avocats et de gens d'affaires très en vue. La rémunération qu'ils touchent pour une pleine journée de travail en tant que commissaires, habituellement le week-end ou un jour férié, revient à faire du bénévolat pour le compte du gouvernement du Canada.

Le sénateur Bryden: Combien touchent-ils? Quelles sont les indemnités quotidiennes auxquelles ils ont droit?

M. Sandell: Actuellement, ils ont droit à 500 \$ par jour. Je vous avoue que pareille indemnité est dérisoire pour un conseiller de la trempe de David Scott.

Senator Bryden: I am part of his union too.

Mr. Sandell: That is \$500 per day, not per hour, of commission work.

Senator Bryden: Would the work of the commission and the costs of the commission be subject to audit by the Auditor General?

Mr. Sandell: Certainly the budget of the Commissioner for Federal Judicial Affairs is subject to audit. The commissioners' law firms, in the case of lawyers, submit bills to the Commissioner for Federal Judicial Affairs for payment of say three days' per diem at a rate of \$500 per day. All those bills would be maintained by the office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs and therefore subject to audit.

Senator Bryden: Is the executive secretary paid at the same per diem?

Mr. Sandell: No, I do not believe so. The current executive secretary, the first one who is not doing it for free, is a retired vice-principal of Carleton University. He is also doing it part-time. He works out of the offices of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. I am not certain what his per diem is, quite frankly. I know what it is for the commissioners; I do not know what it is for the current secretary. It is the first time that a secretary has been paid. As I mentioned, all of the previous secretaries were Justice lawyers.

Senator Bryden: I share Senator Nolin's concern. Currently, it is a tough market for lawyers. There are more lawyers than there is work.

Senator Nolin: More lawyers than there are commissions.

Senator Bryden: Absolutely. As I say, being part of their union, it is very difficult for the public in some instances to accept that members of the legal profession, which for the most part form the majority on these commissions that are reviewing and establishing the salaries of positions to which most of them aspire, is totally objective. I have a concern about the old adage that work will expand to fill the time that is available. If you only have six months, they can only charge 182 days maximum. If you have a year, they can charge 365. I know some of the people you have mentioned, such as Purdy Crawford, who, I do not believe, is a lawyer.

Mr. Sandell: He is.

Senator Bryden: However, he has made an honest living as a businessman for most of his life. I think it is a legitimate concern. It would be interesting to compare the costs of this commission, given inflation and so on, to the \$46,000 that it cost in 1989. We are now up to the maximum number of commissioners, I take it, which is five.

Mr. Sandell: Currently there are only three commissioners.

Le sénateur Bryden: Je fais partie du même groupe que lui.

M. Sandell: Nous parlons ici de 500 \$ par jour de travail accompli pour le compte de la commission, non pas d'un taux horaire.

Le sénateur Bryden: Le travail des commissaires et les coûts de la commission peuvent-ils faire l'objet d'un examen par le vérificateur général?

M. Sandell: Certes, le budget du Commissaire à la magistrature fédérale est soumis à une vérification. Les études dont sont membres les commissaires avocats facturent le Commissaire à la magistrature fédérale, par exemple trois jours d'indemnités quotidiennes à raison de 500 \$ par jour. Toutes ces factures sont conservées par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale et peuvent donc faire l'objet d'une vérification.

Le sénateur Bryden: Le secrétaire exécutif touche-t-il la même indemnité?

M. Sandell: Non, je ne le crois pas. Le secrétaire exécutif actuel, le premier à ne pas faire ce travail gratuitement, est un directeur adjoint à la retraite de l'Université Carleton. Lui aussi travaille à temps partiel pour la commission. Il a un bureau chez le Commissaire à la magistrature fédérale. J'ignore quelles indemnités quotidiennes lui sont versées, en toute franchise. Je connais celles des commissaires, mais je ne sais à combien a droit le secrétaire actuel. C'est la première fois qu'un secrétaire est rémunéré. Comme je l'ai mentionné, tous les secrétaires antérieurs étaient des avocats à l'emploi du ministère de la Justice.

Le sénateur Bryden: Je partage la même préoccupation que le sénateur Nolin. Actuellement, le marché du travail n'est pas très favorable aux avocats. L'offre excède la demande.

Le sénateur Nolin: Il y a plus d'avocats qu'il n'y a de commissions.

Le sénateur Bryden: Exactement. Comme je l'ai dit, faisant moi-même partie de leur groupe, je sais que la population a parfois beaucoup de mal à accepter que des membres du Barreau qui, la plupart du temps, forment la majorité des membres de ces commissions chargées d'examiner et fixer la rémunération de postes auxquels la plupart d'entre eux aspirent puissent agir en toute objectivité. On sait bien que, plus on a de temps pour faire un travail, plus on a à faire. Si vous n'avez que six mois, vous ne pouvez facturer que 182 jours au plus. Si vous disposez d'un an, vous pouvez alors en réclamer 365. Je connais certaines des personnes que vous avez mentionnées, comme Purdy Crawford qui n'est pas avocat, si ma mémoire est bonne.

M. Sandell: Il l'est.

Le sénateur Bryden: Toutefois, il a bien gagné sa vie en tant qu'homme d'affaires. Je crois avoir une préoccupation légitime. Il serait intéressant de comparer le coût de cette commission, en tenant compte du taux d'inflation et ainsi de suite, aux 46 000 \$ qu'elle a coûté en 1989. La commission est actuellement formée du nombre maximal de membres, soit de cinq membres.

M. Sandell: Actuellement, la commission ne comprend que trois membres.

Senator Bryden: That is better. It is of some concern. The fact that it comes out of some departmental budget is the same as me getting a notice that says, "Spend what is left of your discretionary budget before the end of March because otherwise it will be gone." I feel no obligation to do that. It is of concern and it should be carefully watched. It is good that the expenditures of the commission are subject to audit by the Auditor General.

Mr. Sandell: Your point is well taken, senator. I should add in defence of commissioners generally that when approached by the minister, they are invariably reluctant to assume this responsibility. They have to be dragged kicking and screaming to become a commissioner of a triennial commission. They do it with extreme reluctance. The money means nothing to them. As I mentioned, some commissioners in the past have refused to even submit per diems. The money is not the reason they do it. It is the last thing on their mind. Quite frankly, they would prefer not to be even involved. They do it out of a sense of responsibility and out of a sense of contribution to the very important principle to which they are all committed, the independence of the judiciary.

Certainly no commissioner that I have ever met on the three commissions on which I worked had the least interest in the monetary aspect of serving as a commissioner. In fact, it cost them money because it takes them away from their billable hours, or it takes them away from their day job. They work on weekends, invariably. The reports give the dates when the commissioners actually met or held conference calls. If you look at the dates when they actually met, I would suggest to you that 75 to 80 per cent of those dates are on weekends and statutory holidays.

Senator Lewis: Can you tell us how many of the commissioners over the years who were lawyers have subsequently been appointed judges?

Mr. Sandell: None on the 1983 commission, although there is a member of the 1983 commission who is presently a part of this institution. Mr. Paul Martin was a member of the 1983 commission. One member of the 1986 commission became a judge in the Quebec superior court. On the 1989 commission, one member from your home province, senator —

Senator Lewis: I noticed that.

Mr. Sandell: — became a judge. None of the 1992 commission members have become judges.

The Chairman: Yet.

Mr. Sandell: The lawyer members of these commissions are usually quite prominent within the profession. They are quite often either the current or former managing partners of large law firms. For example, Mr. Crawford was formerly managing partner of Osler Hoskin. Generally they are lawyers who are usually consulted by the minister with respect to who should be a judge, as opposed to wanting to become judges themselves. However, there have been, as I mentioned, those two instances.

Le sénateur Bryden: Voilà qui est mieux. Cela me préoccupe. Le fait que le coût soit imputé à un budget ministériel revient au même que si je recevais un avis m'informant que je dois dépenser ce qui reste des fonds discrétionnaires avant la fin de mars, sans quoi on me les enlèvera. Je ne me sens pas obligé de le faire. Cette question est préoccupante, et il faudrait certainement surveiller de près la situation. Je me réjouis que le vérificateur général puisse examiner les dépenses de la commission.

M. Sandell: Je prends bonne note de votre point, sénateur. J'aimerais ajouter, à la décharge des commissaires en général, que lorsqu'ils sont pressentis par le ministre, ils hésitent invariablement à assumer cette responsabilité. Ils sont nommés membres d'une commission triennale presque contre leur gré. Ils le font avec beaucoup de répugnance. L'argent ne représente rien pour eux. Comme je l'ai mentionné, quelques commissaires ont par le passé refusé même de réclamer les frais auxquels ils avaient droit. Ils ne font pas cela pour de l'argent. C'est le dernier de leur souci. En toute franchise, ils préféreraient ne pas avoir à faire ce travail. Ils le font parce qu'ils ont le sens des responsabilités et parce qu'ils veulent aider à préserver un principe qui leur est très cher: l'indépendance de la magistrature.

Certes, je n'ai jamais observé chez aucun des membres des trois commissions pour lesquelles j'ai travaillé le moindre intérêt pour l'aspect pécuniaire. En fait, cette fonction leur coûte de l'argent parce que, pendant ce temps, ils ne peuvent pas facturer des clients, ni faire leur travail habituel. Ils travaillent invariablement les week-ends. Dans les rapports, vous trouverez les dates auxquelles les commissaires se sont réunis ou ont fait des conférences téléphoniques. Si vous vous donnez la peine de bien les examiner, vous constaterez qu'entre 75 et 80 p. 100 de ces dates tombent un week-end ou un jour férié.

Le sénateur Lewis: Combien de commissaires qui étaient avocats sont devenus juges?

M. Sandell: Aucun des membres de la commission de 1983 n'a été nommé juge, bien qu'un d'entre eux soit maintenant au Parlement. M. Paul Martin faisait en effet partie de la commission de 1983. Un membre de la commission de 1986 a été nommé juge à la Cour supérieure du Québec. Quant aux membres de la commission de 1989, l'un d'entre eux originaire de votre province, sénateur...

Le sénateur Lewis: Je l'avais remarqué.

M. Sandell: ...a été nommé juge. Par contre, aucun des commissaires de 1992 n'est juge.

La présidente: Du moins pas encore.

M. Sandell: Les avocats membres de ces commissions sont habituellement des membres très connus de la profession. Bien souvent, ils sont des associés directeurs généraux actuels ou anciens de grandes études de droit. Par exemple, M. Crawford était auparavant un associé directeur général de Osler Hoskin. En règle générale, ce sont des avocats que le ministre consulte habituellement avant de nommer un juge, plutôt que d'être eux-mêmes aspirants à la magistrature. Toutefois, il y a eu les deux cas que je vous ai mentionnés.

Senator Corbin: What is the rationale behind a triennial review rather than a four-year review, as in the case for members of Parliament, for example? It seems to me that that comes with some frequency and adds to the costs.

Mr. Sandell: From what I understand, it was the decision of the Minister of Justice at the time, who is now the Prime Minister. He was the Minister of Justice when the Judges Act was amended to create triennial commissions. The ad hoc committees that preceded the triennial commissions were, more or less, held on a three- or four-year basis, and it was decided that three years would be reasonable. That is my understanding, although I was not in the department at that time.

Senator Corbin: Has it proven to be satisfactory?

Mr. Sandell: Yes, it has, bearing in mind that nothing of the last two commissions has been implemented. These are non-binding recommendations. I might add that it would, quite probably, be unconstitutional to have a binding recommendation. Because of the provision in section 100 of the Constitution giving Parliament the authority to fix and provide salaries, it would probably be unconstitutional for Parliament to be bound by the recommendation of some outside board or commission with respect to judges' salaries and allowances. That is for Parliament to determine.

The Chairman: Thank you for your presentation.

Is it the will of the committee to deal with the bill now?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Could I have a motion from someone that Bill C-2 be reported to the Senate without amendment?

Senator Lewis: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is unanimous. I will report it this afternoon.

The committee adjourned.

Le sénateur Corbin: Pour quelle raison l'examen a-t-il lieu tous les trois ans plutôt que tous les quatre ans, comme c'est le cas pour les députés, par exemple? Il me semble que ces commissions sont rapprochées, ce qui ajoute aux coûts.

M. Sandell: Si j'ai bien compris, cette décision a été prise par le ministre de la Justice d'alors qui est maintenant premier ministre. C'est lui qui avait le portefeuille de la Justice lorsque la Loi sur les juges a été modifiée pour créer les commissions triennales. Les comités spéciaux qui ont précédé les commissions triennales étaient plus ou moins créés aux trois ou quatre ans, et il a été décidé que trois ans représentait une période raisonnable. Du moins est-ce ce que j'ai compris, bien que je n'aie pas été au ministère à l'époque.

Le sénateur Corbin: Cette échéance s'est-elle avérée efficace?

M. Sandell: Oui, compte tenu du fait qu'aucune des recommandations des deux dernières commissions n'a été mise en oeuvre. Ces recommandations ne sont pas exécutoires. J'ajouterais qu'il serait fort probablement inconstitutionnel de rendre ces recommandations exécutoires. En raison de la disposition prévue à l'article 100 de la Constitution qui confère au Parlement le pouvoir de payer et de fixer les salaires, il serait vraisemblablement inconstitutionnel de soumettre celui-ci aux recommandations d'un organe quelconque de l'extérieur en ce qui concerne les salaires et les allocations des juges. C'est au Parlement qu'il appartient d'en décider.

La présidente: Je vous remercie de cet exposé.

Plaît-il aux membres du comité d'adopter le projet de loi maintenant?

Des voix: Oui.

La présidente: Quelqu'un veut-il proposer que l'on fasse rapport du projet de loi C-2 au Sénat, sans proposition d'amendement?

Le sénateur Lewis: Je fais une proposition à cet effet.

La présidente: Plaît-il aux membres d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

La présidente: La décision est unanime. J'en ferai rapport cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-2:

From the Department of Justice:

Howard Sandell, Counsel.

Pour le projet de loi C-2:

Du ministère de la Justice:

Howard Sandell, avocat.

AI
C24
L32

Government
Publications



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, March 27, 1996

Le mercredi 27 mars 1996

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First Proceedings on:
Examination of Bill C-8, An Act respecting
the control of certain drugs, their precursors and
other substances and to amend certain other Acts
and repeal the Narcotic Control Act
in consequence thereof.

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-8,
Loi portant réglementation de certaines drogues
et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances,
modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les
stupéfiants en conséquence.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 1996:

The Honourable Senator Poulin moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Poulin moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 mars 1996:

L'honorable sénateur Poulin propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Poulin propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 27, 1996

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:25 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Nolin and Pearson (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Kinsella (1).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Medical Association:

Dr. Jack Armstrong, President;

Carole Lucock, Senior Legal Counsel, Manager Legal Services;

Dr. Anne Carter, Associate Director, Health Care and Promotion.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

Dr. Jack Armstrong made a statement and, together with Carole Lucock and Dr. Anne Carter, answered questions.

It was agreed that the Chair write to the Minister of Health to inquire why the concerns raised by the Canadian Medical Association were not addressed by the amendments made to Bill C-7, now Bill C-8, in the House of Commons during the First Session of the 35th Parliament.

The Honourable Senator Lewis moved, — THAT the following budget application for the fiscal year 1996-1997 be concurred in and that the Chairman submit same to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for consideration:

Professional and Other Services	\$ 12,300
Transportation and Communications	\$ 26,000
Other Expenditures	\$ 1,500
TOTAL	\$ 39,800

The question being put on the Motion, — it was agreed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 27 mars 1996

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 25, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Nolin et Pearson (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kinsella (1).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association médicale canadienne:

M. Jack Armstrong, président;

Mme Carole Lucock, conseillère juridique principale, Services juridiques;

Mme Anne Carter, directrice associée, Soins et promotion de la santé.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 mars 1996, le comité entreprend son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

M. Jack Armstrong fait une déclaration et, aidé de Mmes Carole Lucock et Anne Carter, il répond aux questions.

Il est convenu que le président écrive au ministre de la Santé pour lui demander pourquoi les amendements apportés, à la Chambre des communes pendant la première session de la 35^e législature, au projet de loi C-7, maintenant le projet de loi C-8, ne tiennent pas compte des préoccupations soulevées par l'Association médicale canadienne.

L'honorable sénateur Lewis propose — d'adopter la demande d'autorisation de budget qui suit, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1996, et de charger le président de la soumettre au comité permanent de la régie interne, du budget et de l'administration pour examen:

Services professionnels et autres	12 300 \$
Transports et communications	26 000 \$
Autres dépenses	1 500 \$
TOTAL	39 800 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

At 4:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 27, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day, at 3:15 p.m., to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, this afternoon we begin consideration of Bill C-8, an Act respecting the control of certain drugs.

With us today from the Canadian Medical Association are: Dr. Jack Armstrong, President; Dr. Anne Carter, Associate Director of Health Care and Promotion; and Carole Lucock, Senior Legal Counsel, Manager, Legal Services.

Senator Jessiman: When this bill was considered by the earlier committee on December 12, 1995, at page 70:13, Mr. Rowsell, in answer to a question from me, said that the subcommittee in the other place also had the same question. He said:

We have a document that shows you a cannabis plant and separates out the distinction between cannabis, marijuana, and hash.

He then went on to explain various things. He was to give us that document.

The Chair: He did that.

Senator Jessiman: I did not see it.

The Chair: I have a copy of it.

Senator Jessiman: Perhaps I could get that later.

The Chair: Certainly. I will make sure that you receive that document.

Dr. Armstrong, would you begin now, please?

Dr. Jack Armstrong, President, Canadian Medical Association: Honourable senators, on behalf of my fellow physicians, I should like to say that the Canadian Medical Association is pleased to have the opportunity to make this presentation. I am a pediatrician from Winnipeg. The other members of our delegation, who have been introduced, have been following this issue since the bill was first introduced in the House of Commons. I will make some brief opening remarks and then we would be glad to answer any questions you might have.

The Canadian Medical Association's mission has two components: to provide leadership for physicians and to promote the highest standards of health and health care for Canadians. Our concerns about Bill C-8 arise from both aspects of this mission. We believe that physicians are unfairly targeted by many elements

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 15, pour examiner le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous entreprenons cet après-midi l'examen du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues.

Nous accueillons aujourd'hui des représentants de l'Association médicale canadienne: le docteur Jack Armstrong, président; Mme Anne Carter, directrice adjointe du Service des soins et de la promotion de la santé; et Carole Lucock, conseillère juridique principale et chef du Service du contentieux.

Le sénateur Jessiman: Lorsque le projet de loi a été examiné par l'ancien comité le 12 décembre 1995, à la page 70:13, M. Rowsell, en réponse à une question que je lui ai posée, a indiqué que le sous-comité de l'autre endroit avait posé la même question. Il a ajouté:

Nous avons un document qui contient une illustration d'une plante de cannabis et qui établit la distinction qui existe entre le cannabis, la marijuana et le haschisch.

Il a ensuite expliqué diverses choses. Il devait nous remettre le document.

La présidente: C'est ce qu'il a fait.

Le sénateur Jessiman: Je ne l'ai pas vu.

La présidente: J'en ai un exemplaire.

Le sénateur Jessiman: Je pourrais peut-être y jeter un coup d'oeil plus tard.

La présidente: Je veillerai à ce qu'on vous le remette.

Monsieur Armstrong, voulez-vous commencer?

M. Jack Armstrong, président, Association médicale canadienne: Honorables sénateurs, au nom de mes collègues, j'aimerais dire que l'Association médicale canadienne est heureuse d'avoir l'occasion de présenter cet exposé. Je suis un pédiatre de Winnipeg. Les autres membres de la délégation, qui vous ont été présentés, suivent ce dossier depuis le dépôt du projet de loi à la Chambre des communes. Je ferai une brève déclaration, après quoi nous répondrons volontiers à vos questions.

La mission de l'Association médicale canadienne comporte deux volets: jouer un rôle de chef de file auprès des médecins et promouvoir les normes les plus élevées de santé et de soins de santé pour les Canadiens. Nos préoccupations concernant le projet de loi C-8 sont liées aux deux aspects de cette mission. À notre

of the proposed legislation, and we feel that, as a result of this, the bill could have an adverse effect on the health of Canadians.

I realize that Bill C-8 has received some public attention because it addresses the issue of controlling marijuana and other drugs. Our area of concern has received relatively little attention, despite the fact that it could eventually have a much greater impact on society. I say that because it is clear from this bill that the federal government intends to take an intrusive approach to the practice of medicine and is determined to control and regulate the medical use of drugs. This is unprecedented and should be of major concern to Canadians.

Let me give you a few examples of what I mean. Under Part IV of the bill, the Minister of Health may designate inspectors for the purposes of the act and its regulations. These inspectors will have the power to enter a physician's place of practice without a warrant and begin an extensive search of the premises.

Try to imagine what effect that might have on a physician's practice. An individual shows up, identifies himself to the doctor's assistant and begins going through the cabinets, looking in any containers he might find in the office, leafing through books, going into the physician's computer system, all this in front of any people waiting in the doctor's waiting room.

If any of you were sitting in that waiting room, I wonder how you would react to such an odd scene. If you were told by your doctor, or his or her assistant, that it was an inspector from Health Canada, would this reassure you or worry you? If you learned that the inspector was simply looking to make sure that your doctor was not dealing in a controlled substance or precursor, would this reinforce your confidence in your physician or would it raise questions about his behaviour?

I dare say that many Canadians would probably be alarmed by this and might question whether or not they should change physicians. Fear of this type of action — and I emphasize this — may lead to "prescribing chill". That is to say, physicians might want, or be tempted, to avoid making available certain prescriptions to the detriment of patient care.

Bill C-8 goes even further. Clause 33 gives the Governor in Council unrestricted power to refer to any regulation as a so-called "designated regulation". Contravening such a "designated regulation" would carry a stiff penalty, including the loss of a licence, permit or authorization issued or granted under the regulations. In the instance of such a contravention, the minister can order a hearing before an adjudicator. This adjudicator will deal with all matters as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness and natural justice permit.

As an aside, I am not familiar with the details of legal terminology, but when I hear the phrase "informally and

avis, les médecins sont injustement visés par bon nombre des dispositions du projet de loi. Il pourrait donc avoir un impact négatif sur la santé des Canadiens.

Je sais que le projet de loi C-8 a retenu l'attention du public parce qu'il vise à réglementer la marijuana et d'autres drogues. Nos préoccupations, elles, ont suscité assez peu d'intérêt, malgré le fait que le projet de loi pourrait à la longue avoir un impact beaucoup plus marqué sur la société. Si je dis cela, c'est parce que le gouvernement fédéral a manifestement l'intention de s'immiscer dans la pratique de la médecine et qu'il est déterminé à réglementer l'usage de drogues à des fins médicales. Une telle décision est sans précédent et devrait grandement inquiéter les Canadiens.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples. Aux termes de la partie IV du projet de loi, le ministre de la Santé peut désigner quiconque à titre d'inspecteur pour l'application de la présente loi et de ses règlements. Ces inspecteurs auront le pouvoir de visiter le cabinet d'un médecin sans mandat et d'entreprendre une fouille exhaustive des lieux.

Essayez un peu d'imaginer l'effet que cela pourrait avoir sur les patients du médecin. Un individu arrive, se présente à l'adjoint du médecin, se met à fouiller dans les dossiers et classeurs qui se trouvent dans le bureau, à consulter les registres, à interroger l'ordinateur du médecin, tout cela devant les gens qui se trouvent dans la salle d'attente du cabinet du médecin.

Si l'un de vous se trouvait dans cette salle d'attente, je me demande comment vous réagiriez. Si votre médecin, ou son adjoint, vous disait que cette personne était un inspecteur du ministère de la Santé, est-ce que cela vous rassurerait ou vous inquiéterait? Si on vous disait que l'inspecteur voulait tout simplement s'assurer que le médecin ne prescrit pas une substance désignée ou un précurseur de celle-ci, est-ce que cela vous permettrait de faire davantage confiance à votre médecin, ou est-ce que cela vous amènerait à vous poser des questions au sujet de son comportement?

De nombreux Canadiens seraient sans doute inquiets et se demanderaient s'ils devraient ou non changer de médecin. Cette démarche pourrait — et j'insiste là-dessus — susciter des craintes chez les médecins qui éviteront, ou seront tentés de le faire, de prescrire certaines substances au détriment de la santé des patients.

Le projet de loi C-8 va encore plus loin. L'article 33 donne au gouverneur en conseil des pouvoirs illimités puisqu'il peut faire de tout règlement d'application de la loi un «règlement spécial». Le non-respect d'un tel règlement pourrait donner lieu à des peines sévères, y compris la révocation du permis, de la licence ou de l'autorisation qui avait été délivré conformément au règlement. Lorsqu'il y a infraction, le ministre peut demander la tenue d'une audience devant un arbitre qui, dans la mesure où les circonstances et les considérations d'équité et de justice naturelle le permettent, règle sans formalisme et en procédure expéditive les affaires dont il est saisi.

Je ne connais pas bien le jargon juridique, mais lorsque j'entends les mots «sans formalisme et en procédure expéditive»,

expeditiously” in a legal setting, I find that it sounds a lot like “fast and loose”, and that gives me cause for alarm.

These are just two of the flaws we see in the bill in its current incarnation. They reinforce our belief that this government intends to intrude in the practice of medicine in a heavy-handed way.

Traditionally, the power to regulate medical practice has been exercised by professional disciplinary bodies that monitor the practice of medicine in the public interest. This proposed piece of legislation represents a major departure from this tradition.

Canadian physicians feel that if it is passed, Bill C-8 will have a major impact on how we practise medicine. This is because the legitimate prescribing and use of drugs is a major part of practice. Physicians should not feel that the act of prescribing drugs for their patients is subject to scrutiny under a criminal law statute or subject to criminal sanctions. If, as a result of Bill C-8, every doctor in Canada must think twice about whether or not to prescribe medication, patient care will inevitably suffer to some degree.

In conclusion, CMA understands the reason why the government has introduced this legislation: The constant battle against the use of drugs. Physicians respect this motivation. We see the terrible effect of drug abuse every day. However, we must oppose Bill C-8 because of the impact it will have on our profession.

The CMA succeeded in having some amendments made when this bill was before the House of Commons, and we are pleased about that. Unfortunately, there are important changes that remain to be made.

Honourable senators, we have come before your committee today because we recognize and respect the important role that the Senate plays in our legislative system. You have the opportunity to take legislation, review it and improve it. We urge you to do so with Bill C-8. It is well-intentioned and has some positive aspects, but it goes much too far in its intrusion into the practice of medicine.

In the end, the government should hope to achieve the control of the misuse of drugs while at the same time recognizing the legitimate use of drugs by physicians and ensuring that the medical use of drugs is accommodated. Other jurisdictions, such as the United States and Britain, have achieved this balance. We encourage you and your colleagues to make this piece of legislation a better bill. We encourage you to make it a balanced bill.

The Chair: Before we begin with questioning, perhaps your legal counsel could elaborate to some degree. My understanding is that the powers of the inspectors and the powers under designated regulations are exactly the same as exist in the present act.

Ms Carole Lucock, Senior Legal Counsel, Manager, Legal Services, Canadian Medical Association: The powers of the inspectors and the powers to designate regulations are highly

pour moi, cela signifie «rapidement et sans trop de rigueur», ce qui est inquiétant.

Ce ne sont que deux lacunes parmi d'autres que contient le projet de loi. Elles renforcent notre conviction que le gouvernement a l'intention de s'immiscer dans la pratique de la médecine en employant les gros moyens.

En général, la réglementation de cette pratique relève des organismes d'autoréglementation qui surveillent la pratique de la médecine dans l'intérêt de la population. Ce projet de loi constitue un écart important par rapport à cette norme.

Les médecins canadiens estiment que le projet de loi C-8, s'il est adopté, aura un impact majeur sur la pratique de la médecine, étant donné que la prescription et l'usage de drogues, à des fins médicales, représentent un volet important de cette pratique. Les médecins ne doivent pas avoir l'impression que le fait de prescrire des drogues à leurs patients peut faire l'objet d'enquêtes ou de sanctions criminelles. Si, par suite de l'adoption du projet de loi C-8, tous les médecins au Canada doivent y réfléchir à deux fois avant de prescrire un médicament, la qualité des soins fournis aux patients finira par en souffrir.

En conclusion, l'AMC comprend le motif qui sous-tend ce projet de loi: la lutte perpétuelle contre l'usage de drogues. Les médecins appuient cette démarche. Nous sommes témoins tous les jours des effets terribles qu'entraîne l'abus de drogues. Toutefois, nous nous devons de rejeter le projet de loi C-8 en raison des répercussions qu'il aura sur notre profession.

L'association a réussi à faire modifier le projet de loi lorsqu'il a été examiné par la Chambre des communes et elle s'en réjouit. Malheureusement, d'autres changements importants s'imposent.

Honorables sénateurs, nous comparaissons devant votre comité aujourd'hui parce que nous sommes conscients du rôle important que joue le Sénat dans notre système législatif. Vous avez l'occasion d'examiner et d'améliorer les projets de loi. C'est ce que nous vous demandons de faire avec le projet de loi C-8. Cette mesure est louable et présente des aspects positifs, mais elle va trop loin du fait qu'elle s'immisce dans la pratique de la médecine.

Le gouvernement devrait réglementer l'abus de drogues et reconnaître en même temps que l'usage de drogues à des fins médicales par les médecins constitue une pratique légitime qui doit être facilitée. D'autres pays, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, ont réussi à établir un équilibre entre ces deux exigences. Nous vous encourageons, vous et vos collègues, à améliorer ce projet de loi, à en faire une mesure équilibrée.

La présidente: Avant de passer aux questions, j'aimerais demander à votre conseillère juridique de nous donner quelques précisions. Je crois comprendre que les pouvoirs attribués aux inspecteurs et les pouvoirs conférés en vertu des règlements spéciaux correspondent à ceux que prévoit la loi actuelle.

Mme Carole Lucock, conseillère juridique principale et chef du Service du contentieux, Association médicale canadienne: Les pouvoirs attribués aux inspecteurs et les pouvoirs de désigner

dependent on what regulations are passed. At the beginning of clause 55 of the proposed legislation, the power to make regulation is broadly defined and includes the power to regulate the medical use of drugs. The power to make regulations in the future has been significantly extended. Consequently, any powers that flow from that, for example the powers of the inspectors and the powers to designate regulations, have also been extended. In current legislation there is no power similar to the power to designate regulations.

Senator Lewis: I wish to ask you about the question of inspection and the right to enter offices and search. What is the situation now under the provincial health care plans? Are there not also rights of entry?

Dr. Armstrong: My understanding is that if at the present time there are any outlaws in the profession, the inspectors and government authorities are well aware of those circumstances through other means of criminal investigation, and they are able to accomplish the control of such adverse activity by other means. In other words, the law officers and inspectors are well aware of who the culprits are, and they do not need to establish a system whereby inspectors can go into any office and at random start to check whether things are in proper order. I am told that criminal activities are pretty well known to the law officials, and other means of bringing those physicians under control are well in hand at the present time.

Senator Lewis: I can only speak for my own province, but I have seen some reports in the press of doctors complaining about inspectors from the medical plan administration going into doctor's offices to search their records to check the claims that are being submitted by doctors for medical services to the plan. There are complaints that doctors' records are being searched and information is being obtained. There is a worry about that information getting out. Is there something similar to that type of provision here?

Dr. Armstrong: There are variations from province to province and certain changes have occurred under certain jurisdictions in the last couple of months.

Ms Lucock: I am not familiar with all legislation across Canada, but certainly under provincial statutes there are some powers of entry into a physician's practice. The profession is always concerned, particularly when patient records and their records are open for scrutiny for some of the reasons that Dr. Armstrong has alluded to and in a general sense.

Currently, under the federal inspection powers, the job of the inspectors under the Food and Drugs Act is to ensure that drugs are made in sanitary conditions and that they are as they say they are. There is not the same threat under the current system as there would be under the new system. Who has access to and what they have access is of great importance to physicians.

des règlements spéciaux reposent sur les règlements qui sont adoptés. L'article 55 du projet de loi donne une définition très vaste du pouvoir de prendre des règlements, lequel comprend le pouvoir de réglementer l'usage de drogues à des fins médicales. Le pouvoir de prendre des règlements a été considérablement élargi. Par conséquent, tous les pouvoirs qui en découlent, par exemple les pouvoirs attribués aux inspecteurs et les pouvoirs de désigner des règlements spéciaux, ont eux aussi été élargis. La loi actuelle ne prévoit pas de pouvoir identique à celui qui consiste à désigner des règlements spéciaux.

Le sénateur Lewis: J'aimerais vous poser une question au sujet du droit des inspecteurs d'entrer dans des bureaux et de procéder à des fouilles. Quelle est la situation à l'heure actuelle en vertu des régimes provinciaux de soins de santé? Les inspecteurs n'ont-ils pas les mêmes droits?

M. Armstrong: Je crois comprendre que, à l'heure actuelle, s'il y a des médecins qui commettent des infractions, les inspecteurs et les autorités gouvernementales parviennent à les repérer par d'autres méthodes d'enquête criminelle. Ils sont en mesure de mettre un terme à ces activités illicites par d'autres moyens. Autrement dit, les autorités policières et les inspecteurs connaissent bien les coupables et n'ont pas besoin d'établir un système qui permet aux inspecteurs d'entrer dans un bureau et de consulter les dossiers afin de voir s'ils sont en règle. On me dit que les médecins qui se livrent à des activités criminelles sont bien connus des autorités policières et que d'autres mesures existent pour les punir.

Le sénateur Lewis: Je ne peux parler que pour ma province, mais d'après certains articles parus dans les journaux, il y a des médecins qui se plaignent du fait que des inspecteurs se rendent à leurs bureaux pour consulter les dossiers afin de vérifier les réclamations qui sont soumises au régime de soins de santé. Les médecins se plaignent du fait qu'on fouille leurs dossiers afin d'obtenir des renseignements. Ils ont des inquiétudes au sujet de la divulgation de ces renseignements. Est-ce qu'on fait la même chose ici?

M. Armstrong: La situation varie d'un endroit à l'autre et certaines provinces ont apporté des changements à leurs lois au cours des derniers mois.

Mme Lucock: Je ne connais pas toutes les lois en vigueur au Canada, mais certaines provinces accordent aux inspecteurs le pouvoir de visiter les cabinets de médecins. C'est une situation qui inquiète toujours les médecins, surtout lorsque les dossiers des patients, de même que leurs propres dossiers, sont examinés aux fins mentionnées par M. Armstrong et de façon générale.

À l'heure actuelle, en vertu des pouvoirs d'inspection accordés par le gouvernement fédéral, les inspecteurs ont le mandat, aux termes de la Loi sur les aliments et drogues, de faire en sorte que les drogues sont produites dans des conditions hygiéniques et qu'elles ne sont pas annoncées de manière trompeuse. Il existe une menace, en vertu du nouveau système, que l'on ne retrouve pas dans l'ancien. La question de savoir qui a accès à quoi revêt pour les médecins beaucoup d'importance.

Senator Jessiman: You made representations before the House of Commons committee and they amended the act to satisfy some of your requests. Is that correct?

Dr. Armstrong: That is correct.

Senator Jessiman: I assume that you made a complaint similar to the one you are making here before the House of Commons. What did they say is the problem?

Ms Lucock: The concerns that we raised were in relation to the criminalization of certain activities of physicians. They have certainly been addressed, and we have been pleased to see that. Since there has not been a dialogue, the honest answer is that we are not sure why this particular aspect of our concerns has not been addressed.

Senator Jessiman: Did you mention this particular concern?

Ms Lucock: Yes. This legislation has gone through a series of stages. It was initially Bill C-85, then Bill C-7, and now this bill. We have been before committees in the house on two occasions and presented two briefs.

Senator Jessiman: I do not know if you are familiar with the national review which came out on February 12, 1996. It is fairly new. There are seven outstanding concerns of North America. They say that the war on drugs is lost. They say that we are in the same position with drugs in North America today as we were with alcohol when we had prohibition. I would be the last one to suggest that we make drugs legal, but, at the same time, having read this, I should like to know your views.

Dr. Armstrong: I am sure we are all aware that there is a difficult problem with drugs, and I could not dispute that. To emphasize the point I want to make this afternoon, I must say that by introducing this type of legislation and regulations, whatever they may be —

Senator Jessiman: I sympathize with your point, but I have gone on to another aspect of it.

Dr. Armstrong: I agree and sympathize that drug control is a severe problem.

Senator Jessiman: Would you agree with legalizing marijuana?

Dr. Armstrong: I do not think I am here to try to answer that question. I am wise enough to duck that question.

Senator Nolin: You referred in your opening statement to intrusion. I should like to ask Ms Lucock to comment on that. By "intrusion", I assume you are referring to federal and provincial powers, and that should be sustained by something. I heard you, but I should like to hear you further on that point. What kind of intrusion, and what legal argument do you have to support the word used by your president?

Ms Lucock: We have tried to deal with it from both a practical and a legal perspective. I assume that the federal government is relying on its criminal law power to bring this legislation forward.

Le sénateur Jessiman: Vous avez fait des recommandations au comité de la Chambre, qui a modifié le projet de loi pour répondre à certaines de vos préoccupations. Est-ce exact?

M. Armstrong: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je présume que vos préoccupations sont les mêmes que celles que vous avez soulevées devant le comité de la Chambre. Quel était, à son avis, le problème?

Mme Lucock: Les préoccupations que nous avons soulevées portaient sur la criminalisation de certaines activités des médecins. Des amendements ont été apportés au projet de loi et nous en sommes réjouis. Comme il n'y pas eu de consultations, nous ne savons pas pourquoi cet aspect-ci de nos préoccupations n'a pas été réglé.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous soulevé ce point en particulier?

Mme Lucock: Oui. Le projet de loi a franchi diverses étapes. Il portait à l'origine le numéro C-85, avant de devenir le C-7 et ensuite le C-8. Nous avons comparu devant des comités de la Chambre à deux reprises et présenté deux mémoires.

Le sénateur Jessiman: Je ne sais pas si vous êtes au courant de l'étude nationale dont les résultats ont été rendus publics le 12 février 1996. Il s'agit d'une étude relativement récente, qui a fait ressortir sept grands domaines qui suscitent des préoccupations en Amérique du Nord. Le rapport affirme que la lutte anti-drogue est perdue, que nous nous retrouvons aujourd'hui dans la même situation qu'à l'époque de la prohibition. Je serais le dernier à recommander la légalisation des drogues, mais, ayant lu cette étude, j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Armstrong: Je suis convaincu que nous sommes tous bien au fait que les drogues posent un grave problème et je ne pourrais le contester. Pour insister sur le point que je veux faire ressortir cet après-midi, je dois dire qu'en introduisant ce genre de mesures législatives et de réglementation, peu en importe la teneur...

Le sénateur Jessiman: Je sympathise avec vous, mais je suis passée à un autre aspect de la question.

M. Armstrong: Je suis d'accord, et je conviens que le contrôle des médicaments est un problème sérieux.

Le sénateur Jessiman: Seriez-vous d'accord pour légaliser la marijuana?

M. Armstrong: Je ne crois pas être ici pour répondre à cette question, et je suis assez sage pour l'esquiver.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé d'ingérence dans votre déclaration liminaire. J'aimerais que Mme Lucock commente cette affirmation. Par «ingérence», je suppose que vous voulez parler des compétences fédérales et provinciales, et cela devrait être étayé par quelque chose. Je vous ai entendu parler, mais j'aimerais que vous précisiez votre pensée. De quel genre d'ingérence s'agit-il, et quel argument juridique invoquez-vous pour appuyer les propos de votre président?

Mme Lucock: Nous avons essayé d'étayer notre position sur des raisons pratiques et des raisons légales. Je suppose que le gouvernement fédéral s'appuie sur le droit pénal pour présenter cette mesure législative.

Generally speaking, with some exceptions, the medical practice is considered to be a provincial power and dealt with provincially. For the federal government to bring in legislation which clearly contemplates the regulation of the medical use of drugs is suspect to us in terms of the federal law power under the criminal law statute. They will have to rely on criminal law and criminal methods to enforce this piece of legislation, which is not the normal way to deal with what we consider to be a quality issue in medical practice.

Senator Nolin: Do you argue that a doctor is entitled to a specific right under the Charter and that that right is breached by the inspector or the usage by the federal government of this type of search?

Ms Lucock: Our principal argument is that there are appropriate ways of handling and regulating the medical practice and ensuring that we have a quality medical practice. That is not achieved through the use of the criminal law power; it is not achieved through the use of regulation in a criminal context. It is more appropriately done provincially through professional governing bodies and with the consent and help of the profession itself. They are the ones who understand what prescribing practices are all about, and they are the ones best able to make alterations or adaptations as cases arise.

Senator Nolin: There are searches and seizures. Even if doctors are professional and they have information related to the personal health history of their client, if the police want to get into their offices, all they need is a warrant to gain entry. If I understand you correctly, you are telling us that what is contained in Bill C-8 differs from what is already in place, that law enforcement is much different now, that they have too much power, and that what is already in place is enough. Is that what you are saying?

Dr. Armstrong: As I read our background brief and discussed it, the new legislation would allow someone to enter the office without a warrant. I gather that under the current circumstances, if a physician is felt to be suspect because of other investigations, then there could be an entry with a warrant. However, other mechanisms of investigation at the present time have been quite ample in detecting who is likely to be suspect. As a regular matter of investigation, that is a different situation entirely from entering a physician's office unannounced without a warrant. That is a difficult situation for the physician and in most instances places the physician in an unwarranted and poor light. More important is the impact on prescribing practices. If it is to become a criminal matter or a matter of investigation, what influence will that have on what have been good prescribing habits by a majority of physicians?

These prescribing habits have been well studied and assessed by professional bodies. There are lay people on those bodies such as the provincial licensing authorities. They are in the best position to determine what is good practice in prescribing

En règle générale, à quelques exceptions près, la pratique de la médecine est considérée comme relevant du champ de réglementation provincial. Nous trouvons suspecte l'intervention du gouvernement fédéral dans l'usage des drogues à des fins médicales par l'entremise du droit pénal. Le gouvernement devra s'en remettre au droit pénal et recourir à des sanctions pour appliquer cette mesure législative, ce qui n'est pas la façon habituelle de nous occuper de ce que nous considérons être une question de la qualité de la pratique médicale.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous dire par là qu'un médecin bénéficie d'une protection particulière aux termes de la Charte et que ce droit est violé par l'inspecteur ou par le recours à ce genre de perquisition de la part du gouvernement fédéral?

Mme Lucock: Notre principal argument, c'est qu'il existe des moyens efficaces pour réglementer la pratique de la médecine et pour ne pas compromettre la qualité des soins. Ce n'est ni par le recours au droit pénal, ni par la réglementation dans un contexte criminel que l'on atteindra cet objectif. On y parviendra plus efficacement au niveau provincial par l'entremise d'organismes de réglementation professionnels de même qu'avec l'assentiment et la participation des professionnels eux-mêmes. Ce sont eux qui comprennent en quoi consistent les pratiques en matière de prescription et ils sont les mieux placés pour apporter des changements et s'adapter aux circonstances.

Le sénateur Nolin: Il y a les fouilles, les perquisitions et les saisies. Même si les médecins sont des professionnels et disposent de renseignements ayant trait au dossier médical personnel de leurs clients, si la police veut avoir accès à leurs bureaux, elle n'a pour se faire qu'à se munir d'un mandat de perquisition. Si je vous comprends bien, vous nous dites que le projet de loi C-8 est différent de ce qui existe déjà, que l'exercice des pouvoirs de police est très différent à l'heure actuelle, que les forces policières disposent déjà de trop de pouvoirs et que ce qui est en place suffit. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Armstrong: Comme je le lis dans notre mémoire et comme je l'ai dit, la nouvelle loi permettrait à quelqu'un d'entrer dans le bureau sans mandat. Je crois comprendre que dans les circonstances actuelles, si un médecin est soupçonné à la suite d'autres enquêtes, il serait possible d'entrer dans son bureau sans mandat. Cependant, d'autres mécanismes d'enquête en place à l'heure actuelle suffisent amplement pour repérer les personnes qui risquent d'être soupçonnées. Ces méthodes sont très différentes de celles qui consistent à entrer dans le bureau d'un médecin à l'improviste sans mandat. Cela place le médecin dans une situation difficile et, la plupart du temps, nous le fait voir injustement sous un jour défavorable, sans compter l'impact sur les pratiques en matière de prescription de médicaments. Si le fait de prescrire des drogues peut faire l'objet d'enquêtes ou de sanctions criminelles, quelle influence cela aura-t-il sur ce qui ont été de bonnes pratiques à cet égard par la plupart des médecins?

Des organismes professionnels ont examiné et évalué toutes ces habitudes en matière de prescription. Des profanes siègent à ces organismes, des organismes provinciaux qui détiennent des pouvoirs d'autorisation par exemple. Ils sont les mieux placés

procedures for physicians, who may have different types of practices and have different prescribing situations.

Senator Doyle: Was there any consultation in advance between the people who were writing this law and your association?

Dr. Armstrong: I would have to defer to historical knowledge. My understanding is that we have been permitted to respond to legislation more than being involved.

Ms Lucock: To our knowledge, there was no prior consultation as the bill was being drafted. Since the introduction of Bill C-85, we have had opportunities to meet both formally and informally to express our concerns. When the bill was drafted, as far as I am aware, there was no prior consultation or a seeking of input from the Canadian Medical Association.

Senator Doyle: Considering the nature of the problem with which you are dealing, namely, drugs, over a period of time has there not been a development of some area where you are constantly in touch with the policing authorities? Doctors' offices are frequently the targets of people addicted to drugs. Doctors themselves have been involved in the abuse of drugs. I would have thought you would have developed a line of information where, Dr. Armstrong, you could pick up the phone and talk to inspector so and so whenever you had a problem that might affect their work.

Dr. Armstrong: In dealing mostly with children, my practice is not quite as much in that territory. It varies from province to province or territory.

Again, mechanisms are in place in certain jurisdictions such as those in my home province, where, with respect to controlled medication, you write the prescription out on a triplicate form. The college has access to it. The pharmacy gets a copy and a copy goes to the licensing body. They can follow your patterns of practise on that basis. I suppose they could monitor it. If they thought you were out of line in your prescribing habits, they could bring you before an assessment body.

In terms of picking up the phone, I am not quite sure I know what that would involve. However, there are mechanisms in some jurisdictions across the country of the form I just mentioned.

Dr. Anne Carter, Associate Director, Health Care and Promotion, Canadian Medical Association: In all provinces, physicians aware of other physicians who are in difficulty with substance abuse or criminal activities report these activities to their colleges. Is that what you had in mind?

Senator Doyle: No, I was thinking of a line of communication which would be good enough that some one of you, at some point, knowing that the legislation was being written, would

pour déterminer ce qui constitue une bonne pratique en matière de prescriptions pour les médecins, qui peut avoir différents genres de pratiques et différentes méthodes en matière de prescription.

Le sénateur Doyle: Des consultations préalables ont-elles eu lieu entre les rédacteurs de cette mesure législative et votre association?

M. Armstrong: Il faudrait que je remonte dans mes souvenirs. Je crois comprendre que l'on nous a permis de réagir à la mesure législative plutôt que de participer à sa rédaction.

Mme Lucock: À ma connaissance, nous n'avons pas été consultés à l'étape de la rédaction de la mesure législative. Depuis le dépôt du projet de loi C-85, nous avons eu l'occasion de rencontrer officieusement et officiellement les autorités pour leur faire part de nos préoccupations. Lorsque le projet de loi a été rédigé, d'après ce que je sais, l'Association médicale canadienne n'a été ni consultée ni associée de quelque manière.

Le sénateur Doyle: Étant donné la nature du problème qui vous préoccupe, à savoir les drogues, sur une certaine période n'avez-vous pas pris des mesures vous permettant d'être en communication constante avec les autorités policières? Les bureaux de médecin sont souvent la cible des toxicomanes. Des médecins même ont été associés à l'abus des drogues. J'aurais cru que vous aviez établi un système d'information qui vous permettrait, monsieur Armstrong, d'entrer en communication téléphonique avec l'inspecteur toutes les fois que vous êtes aux prises avec un problème qui pourrait se répercuter sur leur travail.

M. Armstrong: Comme je m'occupe surtout des enfants, ce n'est pas tout à fait mon champ professionnel. Cela varie d'une province ou d'un territoire à l'autre.

Une fois de plus, des mécanismes en place dans certaines administrations, comme c'est le cas dans ma province d'attache, où, dans le cas des médicaments désignés, vous devez rédiger votre ordonnance en trois exemplaires. Le collège y a accès et la pharmacie en obtient un exemplaire; quant à l'autre, il est acheminé à l'organisme de réglementation professionnel qui peut ainsi suivre votre comportement en matière de prescriptions. Je suppose qu'il pourrait le surveiller de près. S'il était d'avis que vos pratiques de prescription ne conviennent pas, il pourrait vous convoquer devant un comité d'évaluation.

Pour ce qui est de communiquer par téléphone avec les forces policières, je ne suis pas sûr de savoir ce que cela impliquerait. Cependant, il existe dans certaines administrations de toutes les régions du pays des mécanismes du genre de celui dont je viens tout juste de parler.

Mme Anne Carter, directrice adjointe, Soins de santé et promotion de la santé, Association médicale canadienne: Dans toutes les provinces, les médecins qui savent que d'autres médecins éprouvent des problèmes en ce qui a trait à l'abus de substances ou s'adonnent à d'autres activités criminelles font rapport à leur collège. Est-ce à cela que vous pensez?

Le sénateur Doyle: Non, je pensais à un moyen de communication qui permettrait à quelqu'un d'entre vous, à un certain moment, sachant que la mesure législative a été rédigée, de

have called your contact and asked, "What is going on? We have not been plugged into this and we are concerned."

Dr. Carter: At the time that Bill C-85 was written, that was not happening. In the last two years, the Canadian Medical Association has met regularly with the drugs directorate. We have exchanged information about various upcoming issues that are of interest to both of us. I am sure, today, if Bill C-85 were being drafted, we would be aware at least that it was being drafted. There is a better communication occurring now than at that time.

Senator Doyle: But have you discussed what you are discussing with us today with that contact?

Dr. Carter: Yes. They have been aware since our first presentation on Bill C-85 that we are concerned about various aspects of the act. They have responded by changing the act in all the areas except this one.

Senator Doyle: Have they given you any reason why they have not moved on the one that you are addressing today?

Dr. Armstrong: We do not have any knowledge, no.

Dr. Carter: I am not aware of it.

Senator Doyle: As a paediatrician, how old would your oldest patients be?

Dr. Armstrong: There is an exception to every rule. I had one young man of 21 who came into the office and told me that his mother had advised him it may be time to find another doctor, but he said, "I like your style."

Senator Doyle: Then you do have potential drug users.

Senator Bryden: I take it your principal concern is the intrusion into the professional practice of medicine and the potential adverse affect on your ability to serve the health care needs of Canadians.

What provisions or procedures are in place with the medical association or the College of Physicians and Surgeons in the provinces to address the concern which is apparently being addressed in this bill, namely, the potential misuse of prohibited substances by professionals?

All of us have non-angels in our midst. Are there well-established practices to address this concern reliably in the eyes of the public so that this bill is not necessary?

Dr. Armstrong: If someone is abusing the mechanism by selling drugs which are being resold illegally on the black market, the current law does allow for action. Most often, law enforcement officers are aware of this kind of activity from other processes of investigation and are soon able to zero in on the problem. The law is there; if the physician is breaking the law, he is culpable.

To a less severe degree, if some physician, for whatever reason, is slipping into less-than-good practices of prescribing, again the college can deal with that when it is brought to light. The college

communiquer avec votre contact pour lui demander ce qui se passe et lui faire part de vos inquiétudes étant donné que personne ne vous a informés.

Mme Carter: Au moment de la rédaction du projet de loi C-85, ce n'était pas le cas. Au cours des deux dernières années, l'Association médicale canadienne a rencontré à intervalles réguliers la Direction des médicaments. Nous avons échangé des renseignements sur diverses questions à venir qui nous intéressaient mutuellement. Je suis convaincu qu'aujourd'hui nous aurions été mis au courant que le projet de loi C-85 était en cours de rédaction. La communication s'est améliorée par rapport à ce qu'elle était à l'époque.

Le sénateur Doyle: Mais avez-vous discuté de ce dont nous parlons aujourd'hui avec ce contact?

Mme Carter: Oui. Ils savent depuis le premier exposé que nous avons fait sur le projet de loi C-85 que divers aspects de la loi nous préoccupent. Ils ont réagi en modifiant la loi dans tous les domaines à cette exception près.

Le sénateur Doyle: Vous ont-ils dit pourquoi ils n'avaient pas bougé sur la question que vous abordez aujourd'hui?

M. Armstrong: Pas que nous sachions, non.

Mme Carter: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Doyle: Vous êtes pédiatre. Quel serait l'âge de vos patients les plus âgés?

M. Armstrong: Il y a une exception à chaque règle. Un jeune homme de 21 ans s'est présenté à mon bureau et m'a dit que sa mère lui avait dit qu'il serait peut-être temps qu'il se trouve un autre médecin, mais il a dit: «J'aime votre style».

Le sénateur Doyle: Donc, certains de vos patients pourraient être des consommateurs de drogues.

Le sénateur Bryden: Je crois comprendre que votre principale préoccupation est cette intrusion dans l'exercice professionnel de la médecine et le risque que cela nuise à votre capacité de répondre aux besoins de santé des Canadiens.

Quels sont les mécanismes prévus par l'Association médicale ou les collèges provinciaux de médecins et chirurgiens pour donner suite à la préoccupation qui a motivé apparemment la rédaction de ce projet de loi, à savoir le risque que les médecins utilisent les substances interdites à mauvais escient?

Il y a des moutons noirs dans tous les milieux. Existe-t-il des mécanismes bien établis qui permettent de donner suite à cette préoccupation d'une façon qui satisfait le public afin que ce projet de loi ne soit pas nécessaire?

M. Armstrong: Si quelqu'un abuse du système en vendant des drogues qui sont revendues illégalement sur le marché noir, la loi actuelle prévoit des mesures. Le plus souvent, les agents chargés d'exécuter la loi sont conscients de ce genre d'activités à partir d'autres processus d'enquête et parviennent rapidement à cerner le problème. La loi existe. Si le médecin enfreint la loi, il est coupable.

Dans une mesure beaucoup moins grave, si un médecin, pour quelque raison que ce soit, a pris de mauvaises habitudes pour ce qui est de faire des ordonnances, le collège peut s'occuper de ce

can deal with a physician if suspicions arise, using educational or disciplinary responses.

As has already been mentioned, over the past several years our associations have become much more adept at looking after our own colleagues who are having trouble. When it comes to someone's attention, it can be passed on to the college. In my own province, we have a committee, supported by our own provincial medical association, to deal with people who are getting into trouble with drug abuse, alcohol abuse, and many other forms of difficulties. We are there to try to help our own colleagues as well.

Several years ago, this was not such an important factor but it is becoming much more prevalent. The Canadian Medical Association works in conjunction with the American Medical Association and has regular annual meetings to deal with the physician who is in difficulty. That is another mechanism.

Some provinces now have triplicate drug forms. If a doctor writes prescriptions for a certain drug with a frequency that is a little outside the norm, then the college is able to monitor that and other prescribing practices. If someone was way outside the norm, presumably the college would want to discuss the matter with them.

Senator Bryden: In the professional regulatory bodies, the Canadian Medical Association and then the individual colleges of physicians, are lay people involved in the boards of most of those bodies?

Dr. Armstrong: Very much so. In fact, I was approached by one of the physicians in our own college back home regarding my awareness of a person from the aboriginal community who they thought should now be present on the college. There are certainly other lay people there to ensure that colleges are doing more than acting in self-protection of the profession. We are getting well past that stage if it did exist in the past.

Senator Bryden: From what you have said, you are aware of no practice within the profession to initiate an audit to determine whether there is abuse.

I will use an example from a profession with which I am more familiar and one which is more apt to abuse things, namely, the legal profession. Sufficient concern has developed over the years in the legal profession about lawyers abusing trust funds or that sort of thing. As a result, many of the bar associations have initiated their own audits. The audits do not occur as a result of a complaint or because a judge has issued a warrant. These audits are done on a spot-check type of basis. An auditor from the bar association will show up and ask to see the trust funds.

Do you have anything like that in the medical profession?

problème lorsqu'il lui est signalé. Le collège peut imposer à un médecin, si un doute surgit, des mesures éducatives ou disciplinaires.

Comme on l'a déjà mentionné, au cours des dernières années, nos associations sont devenues beaucoup mieux en mesure de s'occuper de nos propres collègues qui sont en difficulté. Une personne mise au courant de la situation peut alors en informer le collège. Dans ma propre province, nous avons un comité, appuyé par notre propre association médicale provinciale, chargé de s'occuper des gens en difficulté, qu'il s'agisse d'abus de drogues, d'alcool ou d'autres types de difficultés. Nous sommes également là pour tâcher d'aider nos propres collègues.

Il y a plusieurs années, ce n'était pas un facteur d'une telle importance, mais il devient de plus en plus répandu. L'Association médicale canadienne travaille en collaboration avec l'Association médicale américaine et tient des réunions annuelles pour déterminer comment s'occuper du médecin en difficulté. C'est un autre mécanisme.

Certaines provinces ont maintenant des formulaires d'ordonnance en trois exemplaires. Si un médecin prescrit un certain médicament un peu trop souvent comparativement à la norme, le collège est alors en mesure de surveiller cette pratique et d'autres pratiques en matière d'ordonnance. Si un médecin déroge nettement à la norme, vraisemblablement le collège voudra discuter de la question avec lui.

Le sénateur Bryden: Les organismes de réglementation professionnels, l'Association médicale canadienne et chaque collège de médecins, comptent-ils parmi les membres de leur conseil d'administration des personnes qui ne font pas partie de la profession médicale?

M. Armstrong: Tout à fait. En fait, un des médecins du collège de ma région a communiqué avec moi pour savoir si je connaissais une personne autochtone que le collège envisageait de nommer à son conseil d'administration. Il ne fait aucun doute que d'autres personnes qui n'appartiennent pas à la profession médicale font partie de ces collèges pour s'assurer qu'ils ne se contentent pas uniquement de protéger les membres de la profession. Nous avons nettement dépassé ce stade si tant est qu'il ait déjà existé.

Le sénateur Bryden: D'après ce que vous venez de dire, vous n'êtes au courant d'aucun mécanisme en vigueur au sein de la profession permettant d'entreprendre une vérification pour déterminer l'existence d'abus.

J'utiliserai un exemple d'une profession que je connais mieux et où les abus sont plus fréquents, la profession juridique. Dans les milieux juridiques, on a commencé à s'inquiéter des avocats qui détournent des fonds ou qui se livrent à ce genre de pratiques. C'est pourquoi de nombreuses associations du barreau ont décidé d'effectuer leur propre vérification. Ces vérifications ne sont pas effectuées par suite d'une plainte ou de l'émission d'un mandat par un juge. Il s'agit de vérifications ponctuelles. Un vérificateur de l'Association du Barreau peut se présenter et demander à voir l'état des fonds de fiducie.

Est-ce que ce genre de mécanismes existent dans la profession médicale?

Dr. Armstrong: Controlled drugs are already monitored and audited through hospital audits. There has been talk of office audits in the future by the profession. Certainly, the legislation as it exists right now permits auditing of the prescription of controlled drugs.

Senator Bryden: But is there an initiative in the control and self-regulation of the medical profession to address just who will go out and find abuse if any does exist?

Dr. Carter: In the past, we relied on paper-based systems. Certainly, the triplicate prescription program and also the Narcotics and Controlled Drugs Act involved an auditing of the prescriptions as they occurred.

We are now getting into electronic databases of prescription drugs in almost all provinces of Canada. Some of them involve all citizens of those provinces; others are more selective. As we improve those electronic databases, the paper-based auditing systems are giving way to electronic auditing and prescribing practices in general, which is broader than in the past when only narcotics and controlled drugs were audited. Yes, practices are audited to some degree and with some limits. As time goes on, this auditing is actually broadening.

Senator Bryden: Are those audits being done at the initiative of government?

Dr. Carter: The database monitoring depends on the province. For example, in British Columbia it is actually run by the College of Pharmacists. However, it is government initiated and falls under government legislation. There is another one in Manitoba, for example, where the College of Physicians is more active.

These are fairly new databases, but they are enhancing much of the monitoring function. It is going beyond narcotics and controlled drugs into general quality prescribing.

Senator Bryden: The provision that sets this out in Bill C-8 is clause 31, which was referred to before. The terms of clause 31 are identical to section 23(1) of the Food and Drugs Act except with respect to one particular. Section 23(1) of the Food and Drugs Act states that "an inspector may, at any reasonable time, enter any place the inspector believes, on reasonable grounds, any article to which this act or the regulations apply is manufactured, prepared, preserved, packaged or stored."

The only difference with clause 31 of the proposed act is that it states that an inspector may, at any reasonable time, enter any place he believes, on reasonable grounds, is used for the purpose of conducting the business or professional practice of any person licensed or otherwise authorized under the regulations to deal in a controlled substance.

M. Armstrong: Les drogues désignées font déjà l'objet d'une surveillance qui s'exerce au moyen de vérifications dans les hôpitaux. On envisage la possibilité de vérifications dans les cabinets de médecins à l'avenir par les membres de la profession. Il ne fait aucun doute que la loi telle qu'elle existe à l'heure actuelle permet de vérifier la prescription de drogues désignées.

Le sénateur Bryden: A-t-on prévu un moyen dans le cadre du contrôle et de l'autoréglementation de la profession médicale pour déterminer qui au juste sera chargé de déterminer l'existence d'abus?

Mme Carter: Par le passé, nous nous sommes fiés à des systèmes de vérification de documents. Le programme d'ordonnance en trois exemplaires de même que la Loi sur les stupéfiants et les drogues désignées prévoyait une vérification des ordonnances au fur et à mesure qu'elles étaient faites.

Pratiquement toutes les provinces du Canada sont en train d'établir des bases de données électroniques des médicaments d'ordonnance. Certaines portent sur tous les citoyens de ces provinces; d'autres sont plus sélectives. Au fur et à mesure que nous améliorons ces bases de données, les systèmes de vérification des documents sont remplacés par des systèmes de vérification et de prescription électroniques dont la portée est plus étendue que par le passé où seuls les stupéfiants et les drogues désignées faisaient l'objet d'une vérification. Oui, les pratiques font l'objet de vérifications dans une certaine mesure et dans certaines limites. Avec le temps, la portée de cette vérification s'élargira.

Le sénateur Bryden: Ces vérifications sont-elles effectuées sur l'initiative du gouvernement?

Mme Carter: La surveillance des bases de données dépend de la province. Par exemple, en Colombie-Britannique, elle est en fait dirigée par le collège des pharmaciens. C'est toutefois le gouvernement qui en prend l'initiative et elle relève de la législation gouvernementale. Il en existe une autre au Manitoba, par exemple, où le collège des médecins est plus actif.

Il s'agit de bases de données relativement nouvelles, mais qui améliorent beaucoup la surveillance. Leur portée s'étend au-delà des stupéfiants et des drogues désignées et permet désormais le contrôle de la qualité des ordonnances générales.

Le sénateur Bryden: Les dispositions qui s'y rapportent dans le projet de loi C-8 se trouvent à l'article 31 du projet de loi que l'on a mentionné auparavant. Les dispositions de l'article 31 du projet de loi sont identiques à celles du paragraphe 23(1) de la Loi sur les aliments et drogues, sauf en ce qui concerne un aspect. Le paragraphe 23(1) de la Loi sur les aliments et drogues prévoit que «l'inspecteur peut, à toute heure convenable, procéder à la visite de tout lieu où, à son avis, sont fabriqués, préparés, conservés, emballés ou emmagasinés des articles visés par la présente loi ou ses règlements.»

La seule différence avec l'article 31 du projet de loi, c'est qu'il énonce que l'inspecteur peut, à toute heure convenable, procéder à la visite de tout lieu où il a des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'une autorisation ou d'une licence réglementaire l'habilitant à faire le commerce de substances désignées exerce son activité professionnelle.

Senator Lewis: What does that mean?

Senator Jessiman: I do not know. Do doctors deal? I think they probably do.

Senator Bryden: I do not know this — and, forgive me if I am absolutely wrong — but that section of the Food and Drugs Act would apply to pharmacists, presumably. The old section would have applied to pharmacists. It states, in part, “manufactured, prepares, preserved, packaged or stored”. In that regard, there is no change.

I suppose a doctor could very well not store any narcotics whatsoever but simply write prescriptions for them. However, this clause states, in part, “...at any reasonable time enter any place the inspector believes on reasonable grounds is used for the purpose of conducting the business or professional practice of any person licensed or otherwise authorized under the regulations to deal in a controlled substance or a precursor and may for that purpose” do a whole bunch of things.

You are licensed to deal with controlled substances.

Senator Lewis: Are they licensed for that?

Senator Jessiman: Do they deal with them? I do not know. I think they probably do deal.

Senator Bryden: But if you, as a group of people, have access to controlled substances — perhaps not in the quantities or in the bulk that a pharmacist would have, and the association of pharmacists would represent their interests — and if the law is to apply to the pharmacist and others, then why should you, who are licensed to deal in these substances, be exempted?

Ms Lucock: I understand that you have clause 31(1) in front of you. The key for us is to ensure compliance with the regulations. That is the purpose for which inspectors are entitled to enter. We do not know what the content of the regulations will be. Obviously, none of us have them before us. But, by the broad powers granted in clause 55, we can tell what they are likely to be.

While it is useful to compare this clause with the Food and Drugs Act, the purpose of the Food and Drugs Act is considerably more narrow than the intended purpose of this bill. We are trying to compare apples with oranges. Under the Food and Drugs Act, the reasons the inspectors are entitled to enter have to do with whether the drugs are stored in sanitary conditions and not containing various things. It is different from the purpose envisaged by the regulations in this bill. It is important to focus on that aspect of it.

Senator Bryden: It is not that this is extended to include licensed medical practitioners, but that you do not know what the regulations will be that the inspector will be entitled to work under.

Le sénateur Lewis: Qu'est-ce que cela signifie?

Le sénateur Jessiman: Je l'ignore. Est-ce que des médecins font le commerce de substances? Probablement.

Le sénateur Bryden: Je n'en suis pas sûr — et excusez-moi si je me trompe —, mais cet article de la Loi sur les aliments et drogues s'appliquerait vraisemblablement aux pharmaciens. L'ancien article se serait appliqué aux pharmaciens puisqu'on y parle d'articles «fabriqués, préparés, conservés, emballés ou emmagasinés». À cet égard, il n'y a aucun changement.

Je suppose qu'il est fort possible qu'un médecin n'emmagasine pas de stupéfiants mais rédige simplement des ordonnances pour ce genre de substances. Cependant, cet article du projet de loi énonce, en partie, «... procéder, à toute heure convenable, à la visite de tout lieu où il a des motifs raisonnables de croire que le titulaire d'une autorisation ou d'une licence réglementaire — l'habilitant à faire le commerce de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité professionnelle. Il peut à cette fin» faire toutes sortes de choses.

Vous êtes autorisés à faire le commerce de substances désignées.

Le sénateur Lewis: Y sont-ils autorisés?

Le sénateur Jessiman: Est-ce qu'ils en font le commerce? Je l'ignore, mais c'est probable.

Le sénateur Bryden: Mais si vous, en tant que groupe, avez accès à des substances désignées — peut-être pas dans les mêmes quantités auxquelles aurait accès un pharmacien, et si l'Association des pharmaciens représente leurs intérêts — et si la loi doit s'appliquer aux pharmaciens et à d'autres, pourquoi alors les membres de votre profession, qui sont autorisés à faire le commerce de ces substances, devraient-ils être exemptés?

Mme Lucock: Je crois comprendre que vous avez le paragraphe 31(1) du projet de loi devant vous. L'important pour nous, c'est de veiller à la conformité des règlements. C'est la raison pour laquelle les inspecteurs sont autorisés à procéder à la visite des lieux. Nous ignorons quelle sera la teneur des règlements. Aucun d'entre nous n'a ces règlements. Mais en fonction des vastes pouvoirs prévus à l'article 55 du projet de loi, nous en avons une assez bonne idée.

Bien qu'il soit utile de comparer cet article du projet de loi aux dispositions de la Loi sur les aliments et drogues, l'objet de la Loi sur les aliments et drogues est nettement plus étroit que l'objet visé par ce projet de loi. Nous sommes en train d'essayer de comparer des pommes et des oranges. Selon la Loi sur les aliments et drogues, les inspecteurs sont autorisés à procéder à la visite d'un lieu pour vérifier si les drogues sont entreposées de façon hygiénique et ne sont pas falsifiées. Cela diffère donc de l'objet visé par les règlements dans le cadre de ce projet de loi. Il est important de souligner cet aspect.

Le sénateur Bryden: Ce n'est pas que la portée en soit étendue pour inclure les praticiens autorisés, mais plutôt que vous ignorez quelle sera la teneur des règlements en vertu desquels l'inspecteur sera autorisé à exercer ses fonctions.

Ms Lucock: There are two objections. First, the federal government is intending, through a criminal law statute in an administrative fashion, to control the medical use of drugs. Second, because we cannot see the regulations, we have no idea what is contemplated. Given that regulations can change at any point in time without going back to the house, even if we did know what is contemplated by this government and what are its intentions, the powers are still there to do all sorts of things to control the medical use of drugs and medical practice. We are concerned both for now and in the future that these powers are granted to any government.

Senator Nolin: You know that you are protected under the Charter. You can always raise an argument against abusive search and seizure under the Charter.

Ms Lucock: That is a lengthy process. It is also a costly one.

Senator Nolin: We want to avoid that, if we can. However, the possibility of search and inspection was already there.

Ms Lucock: I understand that there are legal avenues for challenging any legislation. However, I do not think that it is the desirable course.

Senator Nolin: I believe that, too. It was already in the previous act.

Senator Bryden: If the government and the agencies which are concerned with this rely on what is a heavy instrument of a search warrant in order to try to assure themselves that there is no mispractice, and if that is what ends up being required, then I wonder whether or not that will be more invasive of a physician's professional practice than an inspector coming at reasonable times. I assume a reasonable time is one which has been cleared with the doctor. The people who will know about this are those people who are sitting in the waiting room, as you say. I have been in the practice of law long enough to know that a charge of malpractice is as damaging, in many instances, to a physician's practice as is a conviction — at least, almost as bad. It takes years and years to rebuild a reputation.

I am concerned, as I think you should be concerned, about pressing not to allow on reasonable grounds and at reasonable times an inspection for people to satisfy themselves that there are no abuses. The result may not be that you have won the day and this has gone away, but that more blunt instruments will be used on a more frequent basis in order to attempt to accomplish the same thing.

Ms Lucock: When you said "mispractice" you basically hit on the root of our concern, senator. Certainly, the criminal aspect of this legislation will allow physicians who are clearly breaking the law to be apprehended and punished, if necessary. All along the CMA has said that they feel that is quite appropriate. What we think is inappropriate is the federal government looking at how physicians practise medicine. It is not that they are not physicians who are engaged in criminal activity, but physicians

Mme Lucock: Il y a deux objections. Tout d'abord, le gouvernement fédéral veut, par un mécanisme administratif relevant du droit pénal, contrôler l'usage des drogues à des fins médicales. Deuxièmement, comme nous n'avons pas accès aux règlements, nous n'avons aucune idée de ce qui est envisagé. Les règlements peuvent être modifiés à tout moment sans être soumis à nouveau à la Chambre et même si nous ignorons ce qu'envisage le gouvernement actuel et quelles sont ses intentions, il n'en reste pas moins que des pouvoirs étendus sont prévus qui permettent de contrôler, par toutes sortes de moyens, l'usage de drogues à des fins médicales et l'exercice de la médecine. Nous trouvons inquiétant tant à l'heure actuelle que pour l'avenir que ce genre de pouvoirs soit accordé à un gouvernement, quel qu'il soit.

Le sénateur Nolin: Vous savez que vous êtes protégée en vertu de la Charte. Vous pouvez toujours invoquer la Charte pour contester toute perquisition et saisie abusives.

Mme Lucock: C'est un processus long et coûteux.

Le sénateur Nolin: Nous tenons à l'éviter si nous le pouvons. Cependant, la possibilité d'une perquisition et d'une inspection existait déjà.

Mme Lucock: Je comprends qu'il existe des recours juridiques permettant de contester n'importe quelle loi. Je ne crois pas toutefois que ce soit la voie à suivre.

Le sénateur Nolin: Je suis du même avis. Cela se trouvait déjà dans la loi précédente.

Le sénateur Bryden: Si le gouvernement et les organismes qui s'occupent de ce genre de choses ont recours à un moyen aussi rigoureux qu'un mandat de perquisition pour tâcher de s'assurer qu'il n'y a pas d'abus et si c'est le moyen qui finit par s'imposer, je me demande alors si cela ne constitue pas une intrusion plus grave dans l'exercice de la médecine que la visite d'un inspecteur qui se présente à une heure convenable. Je suppose qu'une heure convenable signifie une heure qui convient au médecin. Ce sont les personnes dans la salle d'attente qui l'apprendront. J'ai pratiqué le droit suffisamment longtemps pour savoir qu'une accusation de faute professionnelle est aussi dommageable, dans bien des cas, pour un médecin qu'une condamnation — du moins, presque aussi grave. Il faut des années et des années avant de rétablir sa réputation.

Je crains, et je crois que c'est une crainte que vous devriez partager, que si on veut à tout prix empêcher qu'on autorise une inspection pour des motifs raisonnables et à une heure convenable, qui permet de vérifier qu'il n'y a pas d'abus, cela n'ait pour vous le résultat escompté mais favorise plutôt un recours accru à des moyens plus rigoureux pour tâcher d'accomplir la même chose.

Mme Lucock: Lorsque vous avez utilisé l'expression «faute professionnelle», vous avez mis le doigt sur notre principale préoccupation, sénateur. Il ne fait aucun doute que l'aspect criminel de ce projet de loi permettra d'appréhender et de punir, si nécessaire, les médecins qui, de toute évidence, enfreignent la loi. L'AMC n'a cessé de dire qu'elle considère cela tout à fait approprié. Ce que nous considérons déplorable, c'est que le gouvernement fédéral examine la façon dont les médecins

whose practice patterns and habits are coming under surveillance.

Certainly, within the criminal context, anyone who wants to go in and search will require a warrant. We are concerned at looking at the practice of physicians as opposed to making a clear distinction between criminal conduct and practice that, perhaps, could be improved. That is the root of our concern.

Senator Milne: I am confused on two issues. Ms Lucock, I understood from your answer to Senator Nolin that presently the only way physicians' offices are intruded upon is by police with a search warrant. I understood from your answer to Senator Bryden that, no, presently inspectors can go in. Are practitioners currently subject to inspection under the Canada Health Act by Health Canada?

Ms Lucock: Not under the Canada Health Act, no.

Senator Milne: By Health Canada?

Senator Bryden: It is under the Food and Drugs Act.

Senator Milne: Does it come under the Food and Drugs Act?

Ms Lucock: I think they can, yes.

Senator Milne: They are presently subject to this. In other words, it is not a change.

Dr. Carter: I am not a lawyer, so I get nervous here. Especially if they are dispensing, but even when prescribing, they are required to keep written records when they have written prescriptions for certain controlled drugs. It is a criminal investigation that would be looking at that.

The difference in this act is that they are trying to get into the quality of the medical practice, to search and look for quality issues around the actual medical practice as opposed to whether they are actually criminally selling or prescribing for personal gain, which is a different aspect of the practice.

Right now it involves strictly the record keeping around their narcotics prescribing. They must produce these records, if requested.

Senator Milne: Your answer brings me into my second point of confusion. It was my understanding that this bill concerned controlled drugs and not medical practice. Inspectors would not be coming into your offices looking at medical practices, but possible misuses or how you have stored your drugs.

Dr. Carter: The use of narcotic drugs is a legitimate part of medical practice. You are right on both counts. But the difference is whether you are using these drugs for a legitimate medical use. It may be questionable on the quality of how you

exercent la médecine. Ce n'est pas le fait que ce ne sont pas des médecins qui se livrent à des activités criminelles, mais que ce sont des médecins dont on surveillera les tendances et les habitudes de travail.

Il ne fait aucun doute que dans le contexte criminel, quiconque veut faire une perquisition doit avoir un mandat. Il nous inquiète de constater qu'on se penche sur l'exercice de la médecine plutôt que d'établir une distinction claire entre un comportement criminel et des méthodes qui pourraient être améliorées. C'est là notre principale préoccupation.

Le sénateur Milne: J'aimerais avoir des éclaircissements sur deux points. Madame Lucock, j'ai cru comprendre d'après votre réponse au sénateur Nolin qu'à l'heure actuelle, seule la police munie d'un mandat de perquisition a le droit de s'introduire de force dans un cabinet de médecin. J'ai cru comprendre d'après votre réponse au sénateur Bryden qu'en fait non, à l'heure actuelle, les inspecteurs peuvent procéder à une visite. Les praticiens sont-ils à l'heure actuelle assujettis à une inspection de Santé Canada en vertu de la Loi canadienne sur la santé?

Mme Lucock: Non, pas en vertu de la Loi canadienne sur la santé.

Le sénateur Milne: Par Santé Canada?

Le sénateur Bryden: Cela relève de la Loi sur les aliments et drogues.

Le sénateur Milne: Cela relève-t-il de la Loi sur les aliments et drogues?

Mme Lucock: Je crois que oui.

Le sénateur Milne: Ils y sont donc assujettis à l'heure actuelle. En d'autres mots, il ne s'agit pas d'un changement.

Mme Carter: Je ne suis pas avocate, mais je vais me risquer quand même. Surtout lorsqu'ils dispensent des drogues mais même lorsqu'ils en prescrivent, les médecins sont tenus de tenir des dossiers lorsqu'ils prescrivent certaines drogues désignées. Cela relèverait d'une enquête criminelle.

La différence en ce qui concerne ce projet de loi, c'est que l'on veut surveiller la qualité de l'exercice de la médecine, plutôt que de déterminer si les médecins se livrent en fait à des activités criminelles en vendant ou en prescrivant des drogues pour leur gain personnel, ce qui est un aspect différent de l'exercice de la médecine.

À l'heure actuelle, il s'agit strictement de tenir des dossiers lorsqu'ils prescrivent des stupéfiants. Ils doivent produire ces dossiers sur demande.

Le sénateur Milne: Votre réponse m'amène au deuxième point sur lequel j'aimerais des éclaircissements. Je croyais comprendre que ce projet de loi portait sur des drogues désignées et non sur l'exercice de la médecine. La visite des inspecteurs n'aurait pas pour objet d'examiner la façon dont vous exercez la médecine, mais de vérifier l'existence d'abus possibles ou la façon dont vous emmagasinez vos drogues.

Mme Carter: L'utilisation de stupéfiants est un aspect légitime de l'exercice de la médecine. Vous avez raison sur ces deux plans. Mais la différence consiste à déterminer si vous utilisez ces drogues à des fins médicales légitimes. On pourrait contester la

are doing it, but it is a legitimate medical use. That contrasts with selling these drugs on the street or selling these prescriptions to criminals who would then be selling the drugs on the street.

Senator Milne: That is not what inspectors would be looking for, is it? Am I wrong?

Senator Nolin: The bill is very clear on what inspectors are allowed to do. I am trying to find in clause 55 the specific reference which you say will allow them to get into how you practise your professional business. Which one is it?

Ms Lucock: If you look at the first part of clause 55, the overriding purpose is the medical and scientific and industrial use and distribution. So it is "medical uses." If you then go on to look at the various other heads, that is the main area of power. If you look, for example, at the definition of "provide", it clearly confines physicians beyond the criminal aspect into how controlled drugs are subject and what the medical uses are.

This could be subject to a variety of interpretations, but we are concerned that the federal government is intent on going beyond their current jurisdiction.

Senator Corbin: I have been on Parliament Hill for 28 years, and I have had a opportunity to spend a lot of time in my former incarnation in the House of Commons with the health committee. I have listened to the presentations of your organization over the years. I find the tone of your presentation concerned. It is strident in some respects. You may suspect the government of its intentions beyond the reasonable bounds of an open dialogue. It may be helpful, on the other hand. It may force the light out of this issue.

My question is really to you, Madam Chairman. We are turning around one post this afternoon, namely, why, in the request for amendments to the legislation, their one concern was not addressed. I do not know if you have had a opportunity to examine the records of the House of Commons in that respect, but we do have a researcher attached to this committee. Would it be possible, as soon as is possible, to determine from an examination of that record if reasons were given for not moving with the recommendation? Can we at this stage have someone contact the department directly and ask why? In case this matter comes up again, I think we should be informed in order to address the concerns expressed by groups such as this.

The Chair: There is nothing on the record as to why they did not provide this amendment. However, if the committee would like, I certainly can write a letter to the minister and ask him for an explanation, or we can invite the departmental officials back — which we were intending to do in any case — and put the question to them as to exactly why it was not addressed in the amendments brought forth in the House of Commons.

If it is the will of the committee, I will write to the minister tomorrow and request that information. Is that agreeable?

qualité de votre façon de faire, mais il s'agit d'un usage médical légitime. Cela fait contraste avec la vente de ces drogues dans la rue ou la vente de ces ordonnances à des criminels qui vendraient alors les drogues dans la rue.

Le sénateur Milne: Ce n'est pas ce que les inspecteurs seraient chargés de vérifier? Est-ce que je me trompe?

Le sénateur Nolin: Le projet de loi énonce clairement les pouvoirs des inspecteurs. J'essaie de trouver à l'article 55 du projet de loi les dispositions particulières qui selon vous leur permettraient de surveiller la façon dont vous exercez votre activité professionnelle. Quelles sont-elles?

Mme Lucock: Si vous examinez la première partie de l'article 55 du projet de loi, elle vise principalement les applications médicales, scientifiques et industrielles et la distribution. Donc il s'agit des «applications médicales». Si vous regardez ensuite les paragraphes qui suivent, c'est là où sont énoncés les principaux pouvoirs. Si vous regardez par exemple la définition de «fournir», mis à part l'aspect criminel, il est clair qu'elle désigne uniquement l'usage de drogues désignées à des fins médicales.

Cela pourrait faire l'objet de diverses interprétations, mais nous craignons que le gouvernement fédéral veuille outrepasser sa compétence actuelle.

Le sénateur Corbin: Je travaille sur la Colline du Parlement depuis 28 ans et j'ai souvent siégé au comité de la santé lorsque j'étais à la Chambre des communes. J'ai entendu les témoignages de votre organisation au fil des ans. Je trouve que le ton de votre présentation est soucieux et virulent à certains égards. Vous pouvez douter des intentions du gouvernement au-delà des limites raisonnables d'un véritable dialogue. D'un autre côté, cela peut être utile et obliger à faire la lumière sur cette question.

Ma question s'adresse vraiment à vous, madame la présidente. La discussion, cet après-midi, tourne autour d'une même question, à savoir pourquoi, dans les amendements recommandés au projet de loi, cette préoccupation est restée sans réponse. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'examiner les comptes rendus de la Chambre des communes à cet égard, mais nous disposons des services d'un attaché de recherche. Pouvons-nous examiner ces comptes rendus le plus tôt possible afin de savoir pour quelles raisons cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre? Est-ce que quelqu'un peut communiquer avec le ministère et lui demander des explications? Il serait utile de connaître ces raisons, si jamais cette question revenait sur le tapis, pour pouvoir répondre aux préoccupations d'autres groupes comme celui-ci.

La présidente: Les comptes rendus n'indiquent pas pourquoi cet amendement n'a pas été apporté. Toutefois, si le comité le désire, je peux écrire au ministre et lui demander de nous fournir des explications, ou nous pouvons reconvoquer les fonctionnaires du ministère — c'est ce que nous avons l'intention de faire de toute façon —, et leur demander pourquoi cette recommandation ne figurait pas dans les amendements proposés à la Chambre des communes.

Si le comité le désire, j'écirai au ministre demain pour lui demander de nous fournir ces renseignements. Êtes-vous d'accord?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: I will do that, then.

Dr. Armstrong: Is it permissible that we would be able to access that response so that we could have an understanding of the matter too? Could I make a request for that consideration?

The Chair: We certainly will consider that, Dr. Armstrong, and the committee will decide.

Senator Lewis: I take it that you people are concerned with the medical profession generally when you make this presentation.

Dr. Armstrong: Yes.

Senator Lewis: I take it that medical practitioners write prescriptions for patients and that they do not generally — I am using the words as used here in the bill — deal in the way most of us would think of dealing in controlled substances.

Dr. Armstrong: That is correct.

Senator Lewis: I take it that medical professionals at this time are not licensed or authorized to deal with controlled substances. You individually do not hold licences from anyone in respect of controlled substances.

Dr. Armstrong: If you are licensed to practise medicine fully, you are licensed to prescribe pain control medication if it is in the best interest of patients. For example, if someone requires palliative care and requires pain control to make the palliative efforts better, then you are licensed, as a physician, to do that.

There may be cases where someone has not been using those licensing provisions properly. They may be able to practice, but without the right to write prescriptions. There are, unfortunately, not uncommon instances where that type of edict is handed down from licensing bodies. I do not usually do it in my practice, but I could write a prescription for morphine, or something of that nature.

Senator Lewis: The licence that you are speaking about is a licence issued by whom?

Dr. Armstrong: It is issued by the licensing authorities and by my passing exams required in this country to practice medicine here, as well as in my province.

Senator Lewis: But you are not licensed under this bill or any of the other federal statutes.

Dr. Armstrong: I must write general exams to allow me to practice in this country.

Senator Lewis: This section puzzles me a bit. I am trying to see what it means and then relate it to your concern. Clause 31.(1) states:

...for the purpose of conducting the business or professional practice of any person licensed or otherwise authorized under the regulations to deal in a controlled substance....

Des voix: Oui.

La présidente: Très bien.

M. Armstrong: Pourrions-nous, nous aussi, avoir accès à ces renseignements? Est-ce que je peux présenter une demande en ce sens?

La présidente: Nous allons examiner votre demande, monsieur Armstrong, et le comité prendra une décision.

Le sénateur Lewis: J'imagine que, dans votre mémoire, vous parlez au nom de l'ensemble du corps médical.

M. Armstrong: Oui.

Le sénateur Lewis: Je suppose que les médecins prescrivent des médicaments à leurs patients et que, de manière générale — et je reprends les mots utilisés dans le projet de loi —, ils ne font pas le commerce de substances désignées dans le sens que la plupart d'entre nous le comprennent.

M. Armstrong: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Je suppose que les médecins à ce moment-ci ne sont pas autorisés à faire le commerce de substances désignées. Vous n'avez pas de licence pour cela.

M. Armstrong: Si vous avez une licence qui vous autorise à exercer la profession de médecin, vous pouvez prescrire des médicaments pour diminuer la douleur si cela sert l'intérêt du patient. Par exemple, si quelqu'un a besoin de soins palliatifs et de médicaments pour apaiser la douleur, si vous détenez une licence, vous pouvez, en tant que médecin, prescrire de tels médicaments.

Il peut y avoir des cas où un médecin ne respecte pas les exigences d'octroi de licences. Il peut exercer son métier, mais il n'a pas le droit de prescrire des médicaments. Malheureusement, il arrive que les organismes de réglementation professionnelle rendent de telles décisions. Je n'ai pas l'habitude de le faire, mais je peux prescrire de la morphine ou une autre substance du même genre.

Le sénateur Lewis: La licence à laquelle vous faites allusion est délivrée par qui?

M. Armstrong: Par les organismes de réglementation professionnelle. De plus, je dois passer les examens requis par le Canada pour exercer la profession de médecin ici, de même que dans ma province.

Le sénateur Lewis: Mais vous ne possédez pas de permis en vertu de ce projet de loi ou d'autres lois fédérales.

M. Armstrong: Je dois passer des examens généraux pour pouvoir exercer mon métier dans ce pays.

Le sénateur Lewis: Cette disposition me laisse un peu perplexe. J'essaie d'en comprendre le sens et ensuite de faire le lien avec le point que vous soulevez. Le paragraphe 31(1) dit que:

...le titulaire d'une autorisation ou d'une licence réglementaire — l'habilitant à faire le commerce de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité professionnelle...

In one sense, it seems to suggest that regulations will provide for licensing when they are passed. That is what it seems to imply. At the moment, there is no such thing. What is meant by "to deal in a controlled substance" if you are just writing prescriptions? I am not asking you to define what that word means here in this bill, but what does that phrase mean?

Ms Carter: Perhaps it is defined at the beginning of the bill.

Senator Bryden: No, it is not defined.

Senator Lewis: It is not defined. When you look at clause 55, which sets out what they can make regulations for, it does not seem to be aimed at that. It seems to be more aimed at the importation, export and manufacture of certain substances. I wonder if you are perhaps overly concerned. This is not really aimed at medical professionals.

Ms Lucock: There is quite a long list in clause 55. If you go down to the word "provision", it talks about a lot of things. For example, in 55(1)(a) there is a whole bunch of things, including the "sale" and "provision". The word "provide" is defined in the act. If you look at the definition of the word "provide", I would suggest that it contemplates the writing of a prescription.

Senator Lewis: This is what you are concerned about?

Ms Lucock: That is right. If you look at a lot of these clauses, the word "sale" and, in particular, the words "provision" or "provide" crop up. That is the concern.

Senator Lewis: But medical professionals do not usually sell these substances, do they?

Ms Lucock: No.

Ms Carter: Legally, however, there are dispensing physicians. Some physicians do dispense.

Senator Lewis: Yes. I realize that.

Ms Carter: There are some, but it is not common.

I would ask you to check with your officials. Currently under the Narcotic Control Act, a licence to practice medicine in any jurisdiction in Canada then allows you this federal role of prescribing narcotics and controlled drugs. That federal role can be withdrawn by the minister without losing your provincial licence. That is my understanding. There are people who have lost their federal right without losing their provincial right to practice. You should check that with your officials. I am not a lawyer and I am not an official in the department, but that is my understanding of approximately how it works.

Senator Lewis: That is interesting. We need to know what will be contained in the regulations because clause 31 seems to presume that there will be regulations under which people will be authorized to deal in controlled substances. You may be too concerned that this applies to medical professionals generally. I do not think we can say that now.

Dans un sens, cette disposition laisse entendre que les règlements, une fois adoptés, prévoiront l'octroi de licences. C'est ce qu'elle semble dire. Cette exigence, à l'heure actuelle, n'existe pas. Que veut dire l'expression «faire le commerce de substances désignées» si vous ne faites que prescrire des médicaments? Je ne vous demande pas de définir le sens de ces mots dans le projet de loi, mais que veut dire cette expression?

Mme Carter: Cette expression est peut-être définie au début du projet de loi.

Le sénateur Bryden: Non.

Le sénateur Lewis: Elle n'est pas définie. Si vous jetez un coup d'oeil sur l'article 55, qui précise le genre de règlements qui peuvent être pris, on ne semble pas parler de cela, mais plutôt de l'importation, de l'exportation et de la fabrication de certaines substances. Je me demande si vous ne vous inquiétez pas trop. On ne vise pas vraiment les médecins.

Ms Lucock: L'article 55 est très long. Il englobe diverses activités. Par exemple, l'alinéa 55(1)a) décrit toute une série d'activités, y compris la «vente» et la «fourniture» de substances. Le mot «fournir» est défini dans la loi. À mon avis, cette définition englobe le fait de prescrire des médicaments.

Le sénateur Lewis: C'est ce qui vous inquiète?

Mme Lucock: Oui. On trouve dans bon nombre de ces dispositions les mots «vente» et, notamment, «fourniture» ou «fournir». C'est ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Lewis: Mais les médecins n'ont pas l'habitude de vendre ces substances, n'est-ce pas?

Mme Lucock: Non.

Mme Carter: D'un point de vue légal, toutefois, il y a des médecins pharmaciens. Il y a des médecins qui délivrent des médicaments à leurs clients.

Le sénateur Lewis: Oui, j'en suis conscient.

Mme Carter: Mais ils ne sont pas nombreux.

Je vous demanderais de vérifier auprès de vos fonctionnaires. À l'heure actuelle, en vertu de la Loi sur les stupéfiants, un médecin qui possède une licence lui permettant d'exercer la profession de médecin dans n'importe quelle région du Canada peut prescrire des stupéfiants et des substances désignées. Le ministre peut lui enlever ce droit accordé par une loi fédérale, mais pas sa licence provinciale. C'est comme cela que je le vois. Il y a des médecins qui ont perdu ce droit, mais ils ont conservé leur licence. Il faudrait vérifier auprès des fonctionnaires. Je ne suis pas avocate et je ne travaille pas pour le ministère, mais c'est comme cela que j'interprète la loi.

Le sénateur Lewis: Je trouve cela intéressant. Nous devons savoir ce que diront ces règlements parce que l'article 31 semble laisser entendre que des règlements seront pris pour autoriser les médecins à faire le commerce de substances désignées. Vous craignez que ces dispositions ne s'appliquent à l'ensemble du corps médical. À mon avis, il est encore trop tôt pour tirer une telle conclusion.

Senator Pearson: I wish to follow up on what Senator Lewis has said. Your presentation has been useful because it has raised a number of questions in our minds. We have been out of touch with this bill for several months and this is a good way of bringing us back.

Senator Corbin expressed our own slight discomfort with your presentation in the sense that we are not sure that there is a real problem and that perhaps you have over exaggerated. But there may be a problem in that this clause is not clear. That gives us a useful basis to go back and say, "What do you mean?" I merely wanted to reinforce that point.

Senator Milne: My question also follows on what Senator Lewis said. It is my understanding that in this bill — and, perhaps I need clarification here, too — rather than the minister having the authority to take this power away from a physician, this matter will come before a hearing and the physicians will have more power than they have now in order to stand up and argue their own case. Am I right?

Ms Lucock: In terms of the designated regulations, that contemplates a process. If something is removed from you under the designated regulations, then, yes, you are correct. But that does not hold true for all regulations. It is quite a complex bill and the administrative scheme, particularly without seeing the regulations, is difficult to understand.

There are two types of regulations: Designated regulations and ordinary regulations. It is not clear which ones will be designated and which ones will be ordinary.

Senator Bryden: In the regulations under the Food and Drugs Act, there are three or four pages dealing with practitioners which state that administer includes "prescribe, give, sell, furnish, distribute or deliver". They then describe a designated drug and talk about the fact that a practitioner may administer a controlled drug.

It is not as though all of a sudden government is getting into the business of trying to regulate these substances; they have been in it for a long time. This may be an advance on it, but perhaps it is not appropriate.

Under clause 31, the regulatory powers — that is, the regulations that are made to empower the inspector — seem to be quite carefully proscribed under these paragraphs. For example, an inspector may "open and examine any receptacle...examine any labels...use or cause to be used any computer system." There are close guidelines as to what these regulations will include. They may end up being more onerous than what is already contained in the Food and Drugs Act, but there is no indication from this that they would be.

Senator Lewis: Clause 31(1)(c) states:

(c) examine any labels or advertising material or records, books...found in that place with respect to any controlled substance or precursor, other than the records of the medical condition of persons...

Senator Bryden: Yes.

Senator Lewis: So that is accepted.

Le sénateur Pearson: J'aimerais poursuivre dans la même voie que le sénateur Lewis. Votre exposé a été utile parce qu'il soulève de nombreuses interrogations. Nous avons laissé ce projet de loi de côté pendant plusieurs mois et c'est une bonne façon pour nous de nous replonger dans le débat.

Comme a su l'exprimer le sénateur Corbin, nous ne sommes pas vraiment convaincus qu'il y a un problème. Vous avez peut-être trop exagéré. Mais il est vrai que cette disposition n'est pas claire. Nous sommes donc en droit de demander des précisions. Je voulais tout simplement mettre l'accent sur ce point.

Le sénateur Milne: Ma question est également reliée à celle du sénateur Lewis. D'après le projet de loi — et j'ai peut-être moi aussi besoin de précisions sur ce point —, au lieu de donner au ministre le pouvoir de retirer ce droit à un médecin, cette question fera l'objet d'une audience et les médecins seront mieux en mesure de défendre leur cas. Est-ce exact?

Mme Lucock: En ce qui concerne les règlements spéciaux, si on vous retire un droit en vertu de ces règlements, alors oui, vous avez raison. Mais cela ne vaut pas pour tous les règlements. Ce projet de loi est très complexe et les formalités administratives sont difficiles à comprendre, surtout si l'on n'a pas les règlements en main.

Il y a deux types de règlements: des règlements spéciaux et des règlements ordinaires. Or, on ne sait pas lesquels feront partie du premier groupe, et lesquels feront partie du deuxième groupe.

Le sénateur Bryden: Les règlements d'application de la Loi sur les aliments et drogues consacrent trois ou quatre pages aux praticiens. Ils précisent que le terme administrer veut dire à la fois «prescrire, donner, vendre, fournir, distribuer ou livrer». Ils définissent ce qu'est une drogue désignée et mentionnent le fait qu'un praticien peut administrer une drogue contrôlée.

Ce n'est pas comme si le gouvernement décidait, tout d'un coup, de commencer à réglementer ces substances; il le fait depuis longtemps. Il prend peut-être les devants dans ce cas-ci, mais sa façon de procéder laisse peut-être à désirer.

Les pouvoirs de réglementation en vertu de l'article 31 — c'est-à-dire les règlements qui attribuent des pouvoirs à l'inspecteur —, semblent être soigneusement définis. Par exemple, un inspecteur peut «ouvrir et examiner tout emballage... examiner le matériel d'étiquetage... ou utiliser ou voir à ce que soit utilisé tout système informatique.» Ces règlements seront établis en fonction de lignes directrices bien précises. Il se peut qu'ils soient plus rigoureux que les règlements d'application de la Loi sur les aliments et drogues, mais rien n'indique qu'ils le seront.

Le sénateur Lewis: L'alinéa 31(1)(c) dispose que l'inspecteur peut:

c) examiner le matériel d'étiquetage ou publicitaire, les livres, les registres... trouvés sur les lieux et se rapportant à une substance désignée ou à un précurseur, à l'exception des dossiers sur l'état de santé de personnes...

Le sénateur Bryden: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Et on l'accepte.

The Chair: Perhaps the witnesses would like to comment on what Senators Bryden and Lewis are saying.

Senator Lewis: In other words, they can examine records other than records the containing the medical condition of persons.

Ms Lucock: We will make available to you our previous presentations. One of our initial concerns, which was not addressed in the bill, was that patient records were not protected. You are seeing an amendment there that was included in the bill.

Senator Lewis: Very good.

The Chair: If there are no other questions, thank you very much for your presentation.

Senator Jessiman and I are particularly delighted to have a witness from Winnipeg. We do not get that many that often, Dr. Armstrong. Have a good trip home.

Dr. Armstrong: Physicians are often chastised for the clarity of their prescriptions; the law seems to be equally vague. Thank you very much.

The Chair: We have one other item on the agenda today, namely the study of the draft budget for 1996-97, which Ms Lank has distributed to you.

The only significant change has been for a communications consultant. This may come as a surprise to all of you, so I will explain it.

The Internal Economy Committee made the decision that they would like to see more communications coming from the committees for the general distribution of information to the Canadian public about what committees do. We have put in this amount in our budget. We do not have a strategy at this point; we will work on one in the steering committee. It very much depends on the kinds of pieces of legislation that come before us. If we think that there are pieces of legislation that may be of broad public interest, then we may want to use the Internet, a communications specialist, or a variety of ways to alert the public in general about what is happening in the Senate with respect to the study of a particular bill. The amount has been put in, but it has not been fleshed out particularly at this moment.

Senator Lewis: I received a draft yesterday, but I also found two copies of another draft in my file. I am not sure which is which. The one that I may have received previously has the communications consultant included with an amount of \$5,000, and that is the same amount.

The Chair: Because you are on the steering committee, Senator Lewis, we sent you an advance copy of the budget. That is why you have the "Communications Consultant" line.

Senator Lewis: The one that I received today has a lesser amount.

La présidente: Les témoins aimeraient peut-être répondre aux commentaires des sénateurs Bryden et Lewis.

Le sénateur Lewis: Autrement dit, ils peuvent examiner les dossiers autres que ceux qui portent sur l'état de santé de personnes.

Mme Lucock: Nous vous fournirons une copie des mémoires que nous avons présentés dans le passé. Ce qui nous inquiétait entre autres dans le cas du projet de loi initial, c'est que les dossiers des patients n'étaient pas protégés. Un amendement en ce sens a été inclus dans le projet de loi actuel.

Le sénateur Lewis: Parfait.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier pour leur exposé.

Le sénateur Jessiman et moi sommes heureux d'accueillir un témoin de Winnipeg. Nous n'avons pas souvent le plaisir d'en avoir, monsieur Armstrong. J'espère que votre voyage de retour sera agréable.

M. Armstrong: On dit souvent que les ordonnances des médecins ne sont pas tellement claires; la loi semble être aussi vague. Merci beaucoup.

La présidente: Le dernier point à l'ordre du jour est l'étude de l'ébauche du budget pour l'exercice 1996-1997. Mme Lank vous en a distribué une copie.

Le seul changement important concerne l'expert-conseil en communications. Cela vous étonnera peut-être, mais je vais vous donner des explications.

Le comité de la régie interne a décidé que les comités doivent fournir davantage de renseignements aux Canadiens au sujet des études qu'ils entreprennent. Nous avons donc prévu un montant pour cela dans notre budget. Aucune stratégie n'a encore été établie; le comité de direction se chargera d'en élaborer une. Le tout dépendra du genre de mesures législatives dont nous serons saisis. S'il y a des projets de loi qui sont susceptibles d'intéresser le grand public, nous pourrions avoir recours au réseau Internet, retenir les services d'un spécialiste des communications ou encore utiliser d'autres moyens pour renseigner le public sur un projet de loi en particulier. Le montant a été prévu au budget, mais il reste à régler les détails.

Le sénateur Lewis: J'ai reçu l'ébauche hier, mais j'ai trouvé deux copies d'une autre ébauche dans mes dossiers. Je ne sais pas quelle ébauche est la bonne. Celle que j'ai peut-être reçue en premier prévoit déjà un poste pour l'expert-conseil en communications et la somme de 5 000 \$. Je constate que le montant est le même.

La présidente: Comme vous faites partie du comité de direction, sénateur Lewis, nous vous avons envoyé à l'avance une copie du budget. C'est pourquoi vous y trouvez la rubrique «expert-conseil en communications».

Le sénateur Lewis: Celle que j'ai reçue aujourd'hui prévoit un montant moins élevé.

The Chair: I do not think it is the lesser amount. You should have received the second one first and the first one second.

Senator Lewis: That is fine. I will ignore the lesser one.

The Chair: The other major change in the budget is the witnesses expenses. That used to come from a global budget but it will now come from each individual committee's budget. We have had to put in an amount for witnesses expenses in the budget. We have put in an amount of \$20,000 based on Ms Lank's historical review of what the global budget was paying for witnesses for the Legal and Constitutional Affairs Committee. Like much of these budgets, it is a guesstimate.

Senator Beaudoin: Is it the same for each committee?

The Chair: Yes. It is a change from Internal Economy. Each committee must put in a figure for witnesses expenses. So that we have done our best to find out what past review of our budgets would result in.

Senator Corbin: In any case, none of this is poured in concrete. We can go back at any time to change it; we do not have to spend everything.

The Chair: Yes, you are certainly right, Senator Corbin. We do not have to spend everything.

Senator Beaudoin: We never do!

The Chair: I have some concerns about the communications consultant. I am very leery about spending money in this field, unless it is necessary.

Senator Doyle: How did you arrive at the guess of \$5,000 for 10 days at \$500 a day? Are all those people, for example, those involved with the Internet, public relations, and so on, earning \$500 a day now?

The Chair: I would suspect not, but Ms Lank can tell you.

Dr. Heather Lank, Clerk of the Committee: Because this communications initiative has taken quite a bit of time within the committees directorate, recently we did some investigations into what it is that a communications consultant charges. The quotes from the major communications firms, as well as individual consultants who operate independently, range between \$500 and \$800 per day. We have budgeted on the low end of that because there may be certain tasks that we could pay for that do not include a per diem rate. We have used the low end figure that we were quoted. That is not a guess in terms of a normal per diem for a professional communications consultant at this time.

Senator Doyle: Do any of them guarantee results?

Senator Beaudoin: My question concerns the amount for legal counsel. I have seen that before. Will this happen, or is it something that may happen?

La présidente: Je ne crois pas que le montant soit moins élevé. Vous auriez dû recevoir d'abord la deuxième copie, et ensuite la première.

Le sénateur Lewis: Très bien. Je ne tiendrai pas compte de la copie qui indique un montant moins élevé.

La présidente: L'autre grand changement dans le budget porte sur les dépenses des témoins. Dans le passé, elles étaient tirées d'un budget global, mais elles seront maintenant payées à même le budget de chaque comité. Nous avons donc prévu la somme de 20 000 \$ pour ce poste, en nous fondant sur l'examen qu'a fait Mme Lank de la part du budget global qui était consacrée aux dépenses des témoins du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Il s'agit d'un chiffre approximatif.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que le chiffre est le même pour chaque comité?

La présidente: Oui. C'est un changement qui a été imposé par la régie interne. Chaque comité doit prévoir un montant pour les dépenses des témoins. Nous nous sommes donc basés sur les dépenses effectuées à ce chapitre dans le passé.

Le sénateur Corbin: Quoi qu'il en soit, ce montant n'est pas fixe. Nous pouvons le modifier à n'importe quel moment. Nous ne sommes pas obligés de dépenser toute cette somme.

La présidente: Oui, vous avez raison, sénateur Corbin. Nous ne sommes pas obligés de tout dépenser.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne le faisons jamais!

La présidente: J'ai quelques réserves au sujet de l'expert-conseil en communications. J'hésite à effectuer une telle dépense, sauf si c'est nécessaire.

Le sénateur Doyle: Comment êtes-vous arrivé au chiffre de 5 000 \$ pour 10 jours, à 500 \$ par jour? Est-ce que toutes ces personnes, par exemple, celles qui s'occupent du réseau Internet, des relations publiques, ainsi de suite, sont maintenant payées 500 \$ par jour?

La présidente: Je ne le crois pas, mais Mme Lank peut vous fournir des précisions à ce sujet.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Comme il a fallu beaucoup de temps pour la direction des comités de prendre une telle décision, nous avons effectué quelques vérifications afin de voir quel genre de rémunération commande un expert-conseil en communications. Les chiffres fournis par les grandes firmes de communication, ainsi que par les experts-conseils indépendants, varient entre 500 et 800 \$ par jour. Nous avons donc choisi le montant le moins élevé parce qu'il y a peut-être certains travaux qui n'ont pas besoin d'être facturés à la journée. Nous avons utilisé le montant le moins élevé qui nous a été cité. Il ne s'agit donc pas d'un montant approximatif pour ce qui est de l'indemnité journalière qui est normalement versée à un expert-conseil en communications.

Le sénateur Doyle: Et est-ce que les résultats sont garantis?

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur le montant prévu pour le conseiller juridique. Ce n'est pas la première fois que je vois ce poste. Prévoyons-nous retenir les services d'un conseiller juridique, ou s'agit-il simplement d'une possibilité?

The Chair: It may happen. We will receive an omnibus bill with respect to the Criminal Code. We certainly wanted to be prepared for that omnibus bill. We may well need a legal counsel if we get a major omnibus bill.

Senator Beaudoin: That is exactly what I had in mind. The omnibus bills on the Criminal Code are so technical that from time to time we have hired the services of a legal counsel to deal with it.

The Chair: Bill C-17 is an omnibus bill. It is not as heavy as some that we have received in the past, but it is substantive. We may well need help with that. Also, apparently in the past we have needed legal counsel for regulations under the Elections Act.

Senator Beaudoin: Yes, I remember that.

Senator Lewis: May I move the adoption of the budget?

Senator Beaudoin: I second that motion.

The Chair: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. Is there approval for the report?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

That ends our agenda for this afternoon. We will meet again tomorrow morning at 9:30 in room 256-S. At that time we will hear from representatives from the Canadian Bar Association and from the Criminal Lawyers Association.

Senator Nolin: Concerning Bill S-2, will we discuss that at the steering committee?

The Chair: Yes. We have a steering committee meeting following tomorrow morning and we will be discussing it at that time.

Senator Nolin: Good.

The Chair: Are there any other questions or comments?

Senator Beaudoin: You did a survey of the expenses for the witnesses for 1994-95. There is a big difference from last year.

The Chair: Yes. However, that was for Bill C-68, the gun bill.

Senator Beaudoin: Yes.

The Chair: If there is nothing further, we will adjourn.

The committee adjourned.

La présidente: Il est possible que nous ayons besoin des services d'un conseiller juridique. Nous serons saisis d'un projet de loi omnibus concernant le Code criminel. Nous voulons être prêts. Il se peut que nous ayons besoin des services d'un conseiller juridique si nous sommes appelés à examiner un projet de loi omnibus.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que je pensais. Les projets de loi omnibus sur le Code criminel sont tellement techniques que nous devons parfois retenir les services d'un conseiller juridique pour pouvoir les comprendre.

La présidente: Le projet de loi C-17 est un projet de loi omnibus. Il n'est pas aussi volumineux que certains autres projets de loi que nous avons examinés dans le passé, mais il est assez long. Nous aurons peut-être besoin d'aide. De plus, nous avons déjà, semble-t-il, retenu les services d'un conseiller juridique lors de l'examen des règlements d'application de la Loi électorale.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je m'en souviens.

Le sénateur Lewis: Puis-je proposer l'adoption du budget?

Le sénateur Beaudoin: J'appuie la motion.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée. Il en va de même pour le rapport?

Des voix: Oui.

La présidente: Motion adoptée.

Voilà qui termine notre examen de l'ordre du jour. Nous nous réunirons demain à 9 h 30 dans la pièce 256-S. Nous entendrons à ce moment-là des représentants de l'Association du Barreau canadien et de la Criminal Lawyers Association.

Le sénateur Nolin: Concernant le projet de loi S-2, allons-nous en discuter à la réunion du comité de direction?

La présidente: Oui. Le comité de direction doit se réunir à la suite de la réunion de demain matin. Nous en discuterons à ce moment-là.

Le sénateur Nolin: Parfait.

La présidente: Y a-t-il d'autres questions ou commentaires?

Le sénateur Beaudoin: Vous avez effectué une analyse des dépenses des témoins qui ont été engagées en 1994-1995. La différence entre les deux montants est énorme.

La présidente: Oui. Mais il s'agissait du projet de loi C-68 sur le contrôle des armes à feu.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons lever la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Canadian Medical Association:

Dr. Jack Armstrong, President;

Carole Lucock, Senior Legal Counsel, Manager Legal Services;

Dr. Anne Carter, Associate Director, Health Care and Promotion.

Pour le projet de loi C-8:

De l'Association médicale canadienne:

M. Jack Armstrong, président;

Mme Carole Lucock, conseillère juridique principale;

Mme Anne Carter, directrice adjointe, département des Soins et de la Promotion de la santé.

A1
1024
-L32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, March 28, 1996

Le jeudi 28 mars 1996

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Second Proceedings on:

Examination of Bill C-8, An Act respecting
the control of certain drugs, their precursors and
other substances and to amend certain other Acts and
repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de
certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres
substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur
les stupéfiants en conséquence.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 28, 1996

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 9:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, and Pearson (10).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Tamra Thomson, Director, Legislative and Law Reform;

Mr. John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment and Release.

From the Criminal Lawyers' Association of Ontario:

Irwin Koziobrocki, Treasurer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.)

Tamra Thomson made an opening statement.

John Conroy made a statement.

Irwin Koziobrocki made a statement and, together with Ms Thomson and Mr. Conroy, answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 28 mars 1996

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénatrice Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Corbin, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson (10).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

M. John Conroy, président, comité sur l'emprisonnement et la libération.

De la Criminal Lawyers' Association of Ontario:

M. Irwin Koziobrocki, trésorier.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-8, loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 2 du mercredi 27 mars 1996.*)

Tamra Thomson fait une déclaration liminaire.

John Conroy fait une déclaration.

Irwin Koziobrocki fait une déclaration et, aidé de Mme Thomson et de M. Conroy, répond aux questions.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 28, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: I call to order the meeting of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs which is considering Bill C-8. We will hear this morning from the Canadian Bar Association and also from the Criminal Lawyers' Association of Ontario. It is my understanding that we will hear first from Tamra Thomson, Director, Legislative and Law Reform. We will then hear from John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment & Release. Then, from the Criminal Lawyers' Association, we will hear from Irwin Koziobrocki, Treasurer.

Please begin, Ms Thomson, with the caveat that we hope that your presentations will leave us plenty of time to ask questions.

Ms Tamra Thomson, Director, Legislative and Law Reform, Canadian Bar Association: Thank you, Madam Chair. The Canadian Bar Association is pleased to be here. This is our first appearance before this committee since you have become the chairman of it. We wish you all the best in your new task and look forward to working with you.

The Canadian Bar Association is a national association representing over 34,000 jurists, including lawyers, notaries, law teachers, students and judges from across Canada. It is with pleasure that we appear today on behalf of the Committee on Imprisonment & Release of the National Criminal Justice Section of the association.

The National Criminal Justice Section has more than 1,200 members representing both defence and Crown counsel. The primary objectives of the Canadian Bar Association include the improvement of the law and the administration of justice, and the comments that we make to the Senate committee today are made in that context.

I will turn the floor over to Mr. John Conroy, who is the Chair of the Committee on Imprisonment & Release, and ask him to make the substantive remarks on the bill.

Mr. John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment and Release, Canadian Bar Association: The legal profession is often much maligned. As you have just been told, we consist of prosecutors, defence counsel and judges. We are very much involved in the prosecution and defence of people charged with offences which arise under this type of legislation. In the materials we have given you are a letter from the Bar Association and the brief we submitted in May of 1994, when

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare ouverte la séance du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'examiner le projet de loi C-8. Nous allons entendre ce matin des représentants de l'Association du Barreau canadien ainsi que de la Criminal Lawyers' Association of Ontario. Nous allons, je crois, d'abord entendre Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit; ensuite, M. John Conroy, président, comité sur l'emprisonnement et la libération. Nous entendrons ensuite le représentant de la Criminal Lawyers' Association, M. Irwin Koziobrocki, trésorier.

Veuillez commencer, madame Thomson, tout en sachant que nous espérons que vos exposés nous laisseront beaucoup de temps pour poser des questions.

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: Merci, madame la présidente. L'Association du Barreau canadien est heureuse de comparaître devant vous. C'est notre première comparution devant ce comité depuis que vous en avez été élue la présidente. Nous vous adressons tous nos vœux pour vos nouvelles fonctions et sommes heureux de pouvoir travailler avec vous.

L'Association du Barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 34 000 juristes, avocats, notaires, professeurs de droit, étudiants et juges dans l'ensemble du Canada. C'est avec plaisir que nous comparaissons aujourd'hui au nom du comité sur l'emprisonnement et la libération de la section nationale du droit pénal de l'association.

La section nationale du droit pénal compte plus de 1 200 membres qui représentent les avocats de la défense ainsi que les procureurs de la Couronne. Les premiers objectifs de l'Association du Barreau canadien sont l'amélioration du droit et de l'administration de la justice; les observations que nous faisons aujourd'hui devant le comité sénatorial s'inscrivent dans ce contexte.

Je cède maintenant la parole à M. John Conroy, président du comité sur l'emprisonnement et la libération, et lui demande de faire des observations sur le fond du projet de loi.

M. John Conroy, président, comité sur l'emprisonnement et la libération, Association du Barreau canadien: La profession d'avocat est souvent très pernicieuse. Comme vous venez de l'entendre, nous sommes des procureurs, des avocats de la défense et des juges. Nous nous occupons de très près des poursuites et de la défense des personnes accusées d'infractions relevant de ce genre de mesure législative. Vous trouverez dans les documents que nous vous avons distribués une lettre de l'Association du

this bill was called C-7, as well as some additional materials which we have attached for background information. There are two articles; one by the American Bar Association and a document by Zimmer and Morgan, "Exposing Marijuana Myths: A Review of the Scientific Evidence". That goes up to October of 1995.

We took the position in our previous brief that this legislation is continually heading in the wrong direction, that it will result in more criminalization and incarceration rather than focusing on harm reduction. We submit that it is in the public interest to take the harm-reduction approach rather than the criminalization approach. It will mean, of course, less work for lawyers if we are successful in convincing you that that is the direction in which we should go. We believe that it is in the public interest to move away from the approach we have had for the last 73 years.

In our materials, particularly the May, 1994 brief, you will see many statistics showing, first, that the Bar Association has been on record since 1974 as being in favour of a heroin maintenance type of model, which is a harm-reduction model. We have been in favour, since 1978, of decriminalization of simple possession of marijuana, cultivation and non-profit transfers for personal use. We have taken this position for a long time.

Recent statistics show that the great majority of people convicted of drug offences are convicted of simple possession. In 1990, 50 per cent of the people convicted were convicted of simple possession of marijuana, and 33 per cent of them went to prison.

In addition, we have discovered that surveys done of Canadian users show that there are a large number of users but that a very small percentage of users are charged and convicted, so there is a very unequal application of the law as well. The American statistics show that the situation is even worse there.

We submit that it is folly to continue in the present direction. We submit that you should be listening to people in the field, not only members of the bar but also police forces.

You will see that in our May, 1994 brief we have quotations from a number of former drug agents, both from Canada and elsewhere, as well as a quotation from the chief of police in Ottawa. People who have been working in the field are saying that this continued approach does not work; it is doing more harm than good; rather than using the criminal law to deter people from use, we should be focusing on the harm that can be caused by individual drugs and on trying to look at that from a health and social policy perspective in terms of reduction of harm.

Barreau et le mémoire que nous avons présenté en mai 1994, lorsque ce projet de loi portait l'appellation C-7, ainsi que quelques documents supplémentaires à titre d'information générale. Vous allez trouver deux articles, l'un rédigé par l'American Bar Association, l'autre de Zimmer and Morgan, «Exposing Marijuana Myths: A Review of the Scientific Evidence», datant d'octobre 1995.

Dans notre premier mémoire, nous avons déclaré que cette mesure législative ne convient absolument pas, qu'elle se traduira par davantage de criminalisation et d'incarcération au lieu de se concentrer sur la réduction des effets nuisibles. Nous prétendons que l'adoption d'une approche visant la réduction des effets nuisibles, plutôt que d'une approche favorisant la criminalisation, sert l'intérêt du public. Cela se traduira, bien sûr, par moins de travail pour les avocats si nous réussissons à vous convaincre que telle est la voie que nous devrions suivre. Nous croyons qu'il vaut mieux, en ce qui concerne le public, s'écarter de l'approche adoptée depuis 73 ans.

Dans nos documents, notamment le mémoire de mai 1994, vous verrez beaucoup de statistiques indiquant tout d'abord que l'Association du Barreau déclare ouvertement depuis 1974 qu'elle est en faveur de programmes d'entretien à l'héroïne, qui sont un modèle de réduction des effets nuisibles. Depuis 1978, nous sommes pour la décriminalisation de la possession simple de marijuana, de sa culture, ainsi que des échanges sans but lucratif à des fins personnelles. Nous avons pris cette position depuis déjà longtemps.

D'après des statistiques récentes, la grande majorité des personnes reconnues coupables d'infractions en matière de drogues le sont pour simple possession de drogue. En 1990, 50 p. 100 des personnes reconnues coupables l'ont été pour simple possession de marijuana, et 33 p. 100 d'entre elles sont allées en prison.

En outre, des sondages sur les consommateurs canadiens de drogues indiquent qu'il y en a un grand nombre, mais qu'un faible pourcentage d'entre eux seulement sont accusés et reconnus coupables, si bien que la loi n'est pas uniformément appliquée. Les statistiques américaines révèlent que la situation est encore pire aux États-Unis.

Nous soutenons que c'est de la folie que de continuer dans cette direction. À notre avis, vous devriez écouter les personnes qui travaillent dans ce domaine, non seulement les membres du barreau, mais aussi les forces de police.

Vous verrez que notre mémoire de mai 1994 reproduit les propos de plusieurs anciens agents des brigades de stupéfiants, du Canada et d'ailleurs, ainsi que ceux du chef de la police d'Ottawa. Les gens qui travaillent dans ce domaine disent qu'une telle approche ne fonctionne pas, qu'elle entraîne plus d'effets nuisibles que positifs; au lieu d'avoir recours au droit pénal pour dissuader les gens de l'usage des drogues, nous devrions axer nos efforts sur les effets nuisibles que peuvent causer les drogues individuelles et tenter de diminuer de tels effets dans une perspective de politique sociale et de santé.

This is what has been occurring in many European countries, particularly the Netherlands, but also in various projects in England, Italy, Spain and Germany. It appears to be working in the sense that they do not have a number of the problems that we have.

I should like to touch on one point on which we focus in both our letter and our brief, and that has to do with the issue of criminal records. I know this has come up a number of times.

With regard to the clause of this bill dealing with possession of marijuana under 30 grams, it has been said that because it is a summary-conviction-only offence, offenders will not be subject to the provisions of the Identification of Criminals Act. They will not have to be fingerprinted and photographed and, therefore, it is said that they will not get a traceable criminal record. This is wrong, in our view. The Criminal Records Act still applies. A person still gets a record. It is hard to imagine that someone at the border, on being asked if they have a record, would lie about it, or that counsel in court, on being asked by the court whether their client has a record would say, "No traceable record, Your Honour." Either you have a record or you do not have a record.

Governments have tried now three times to decriminalize marijuana in the sense of removing criminal records. In 1972, the Trudeau government, following the Le Dain Commission recommendations, introduced absolute and conditional discharges and represented this as a way that people would not get criminal records. Of course, the Criminal Records Act still applied and many provinces quickly amended their legislation to ensure that if a person got a discharge, they still got a record; so that did not work.

In 1975, the Trudeau government introduced Bill S-19. When that came before the Senate, the Senate amended that bill. That bill had provided, as does this one, that simple possession would be a summary-conviction type of penalty. In fact, it was only summary conviction. This bill still has an indictable section.

The Senate sent back an amendment so that if a person was given a discharge for a summary conviction plea or finding of guilt, they would be deemed to be pardoned under the Criminal Records Act. That bill died on the Order Paper, so it never became law either. That was the second attempt to try to decriminalize, even though it was not really decriminalizing, because again the Criminal Records Act would still apply.

Now there is the attempt here under Bill C-8, which we note contains the same old summary conviction penalties that have applied for many years. We wonder why we are still going in this direction so many years later. We are not reflecting penalties that

C'est ce qui s'est fait dans de nombreux pays d'Europe, aux Pays-Bas notamment, mais aussi dans le cadre de divers projets instaurés en Angleterre, en Italie, en Espagne et en Allemagne. Cela semble fonctionner, puisque ces pays ne connaissent pas certains des problèmes auxquels nous sommes confrontés.

J'aimerais aborder un point sur lequel nous nous attardons dans notre lettre et dans notre mémoire, soit la question des casiers judiciaires. Je sais que ce point a été soulevé à plusieurs reprises.

En ce qui concerne l'article du projet de loi relatif à la possession de moins de 30 grammes de marijuana, on a dit que puisqu'il s'agit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, les contrevenants ne seront pas soumis aux dispositions de la Loi sur l'identification des criminels. Il ne sera pas utile de prendre leurs empreintes digitales ou leur photo; par conséquent, ils n'auront pas de casier judiciaire «retrouvable». A notre avis, c'est inexact. La Loi sur le casier judiciaire continue de s'appliquer. De tels contrevenants auront un casier judiciaire. Il est difficile d'imaginer qu'une personne puisse mentir à la frontière, disant qu'elle n'a pas de casier judiciaire, ou encore qu'un avocat au tribunal, auquel le juge demanderait si son client a un casier judiciaire, puisse répondre: «Pas de casier judiciaire retrouvable, Votre Honneur.» Soit on a un casier judiciaire, soit on n'en a pas.

Jusqu'à présent, nos gouvernements ont essayé à trois reprises de décriminaliser la marijuana, c'est-à-dire de supprimer l'ouverture d'un casier judiciaire. En 1972, suivant les recommandations de la Commission Le Dain, le gouvernement Trudeau a introduit le concept d'absolution inconditionnelle ou conditionnelle et l'a présenté comme un moyen permettant de ne pas ouvrir de casier judiciaire. Bien sûr, la Loi sur le casier judiciaire s'appliquait toujours et beaucoup de provinces ont rapidement modifié leurs lois pour faire en sorte que même si une personne obtenait une absolution, elle avait toujours un casier judiciaire; cela n'a donc pas fonctionné.

En 1975, le gouvernement Trudeau a présenté le projet de loi S-19. Le Sénat l'a modifié lorsqu'il en a été saisi. Ce projet de loi prévoyait, comme celui-ci, que la simple possession serait punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire seulement. En fait, c'était uniquement un moyen permettant de condamner par procédure sommaire. On retrouve encore dans ce projet de loi un article sur ces actes criminels.

Le Sénat a renvoyé un amendement à l'effet que si une personne recevait une absolution après avoir plaidé coupable ou avoir été jugée coupable par procédure sommaire, elle serait réputée comme étant pardonnée en vertu de la Loi sur le casier judiciaire. Ce projet de loi a expiré au *Feuilleton* et n'a donc jamais eu force de loi. C'était la deuxième fois que l'on tentait une telle décriminalisation, même s'il ne s'agissait pas vraiment de décriminalisation, car là encore, la Loi sur le casier judiciaire continuait de s'appliquer.

Nous remarquons ici que le projet de loi C-8 prévoit, comme c'est le cas depuis de nombreuses années, que la possession est punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Nous nous demandons pourquoi nous continuons sur cette voie

are actually being applied or close to what is actually being applied by the courts and by the police.

While legislation had been very severe starting in 1961 and most of the amendments thereafter have been ameliorating legislation, especially in relation to simple possession, the rates of use, at least in relation to marijuana, peaked around 1979 and started to decline. They have only very recently, in 1990, started to rise again. There does not seem to be any relationship between the rates of use and the penalties the law provides, whether they are severe or seen to be lessening. The user rates are affected by different factors.

It is important that this bill does not deal with people who have been convicted in the past and have criminal records. It is completely silent about that. There are many Canadians who still suffer considerable disabilities as a result.

I should like to tell you quickly about one case which was brought to my attention recently, the case of a Billy Morash. He met a woman in the United States when he was working down there. They fell in love and decided to get married. Shortly before they got married, there was the Reagan/Bush change in approach, providing for zero tolerance. After many visits to the States, on one occasion he was stopped and refused entry because he had pled guilty many years ago, in 1978, to simple possession of hashish. He had not retained counsel but instead had represented himself, and he received a \$100 fine. He has, ever since 1991, I believe, been banned from entering the States. His wife lives in Albany, New York, and has a thriving medical practice. She visits him on weekends. They just had a baby in July. This family is now kept apart simply because of the present American attitude regarding simple possession of marijuana.

There is a search for a remedy for this situation, and it is very convoluted and complicated. He has obtained a pardon, but that is not good enough for the United States. There is some suggestion that if he had a discharge, that might be sufficient. Must he get his pardon revoked and appeal this very old case and try to get in front of the courts to get a discharge so that the family can come together? It seems to us, with respect, to be a very disproportionate burden resulting from this very old offence. We ask you to take that into account.

One of the justifications for this bill that is often put forward is that we need to comply with our international obligations. It is our submission that Canada should take a leadership role and withdraw from many of these international treaties. We should follow the lead of some countries in Europe rather than the American pressure in terms of their war on drugs.

We should have a made-in-Canada policy that is a true harm-reduction policy. There are provisions in our international treaties, particularly in the 1988 convention, and more particularly with respect to simple possession, that allow governments, subject to their constitutional limits or constitutional powers, to provide for approaches to drug use that do not involve prohibition and

tant d'années après. Cela ne reflète pas les peines effectivement imposées par les tribunaux et la police et ne s'en rapproche pas non plus.

Alors que la loi a été très sévère à partir de 1961 et que la plupart des modifications qui y ont été apportées par la suite l'ont améliorée, surtout en ce qui concerne la simple possession, les taux d'usage de la marijuana à tout le moins, ont connu un sommet en 1979 avant de commencer à décliner. Ce n'est que très récemment, en 1990, qu'ils ont commencé à augmenter de nouveau. Il ne semble pas qu'il y ait de rapport entre les taux d'usage et les peines prévues par la loi, que ces peines soient sévères ou apparaissent moins lourdes. Les taux d'usage dépendent d'autres facteurs.

Point important, ce projet de loi ne vise pas les personnes qui ont été reconnues coupables dans le passé et qui ont donc un casier judiciaire. Il n'en est absolument pas fait mention. Beaucoup de Canadiens souffrent encore considérablement aujourd'hui de cet état de fait.

J'aimerais vous raconter brièvement une histoire récemment portée à mon attention, celle de Billy Morash. Billy a rencontré une femme aux États-Unis alors qu'il travaillait dans ce pays. Ils ont décidé de se marier. Peu de temps avant leur mariage, l'administration américaine Reagan/Bush a décidé de modifier son approche et d'instaurer le principe de tolérance zéro. Après de nombreuses visites aux États-Unis, Billy a été arrêté à la frontière et n'a pas pu entrer aux États-Unis, sous prétexte qu'il y a bien longtemps, soit en 1978, il avait plaidé coupable à une simple possession de hachisch. Il n'avait pas d'avocat, s'était défendu lui-même et avait donc dû payer une amende de 100 \$. Depuis 1991, je crois, il ne peut pas entrer aux États-Unis. Sa femme vit à Albany (New York) où elle exerce la médecine. Elle lui rend visite les fins de semaine. Ils ont eu un bébé en juillet dernier. Cette famille est maintenant séparée uniquement en raison de l'attitude américaine actuelle à propos de la simple possession de marijuana.

On essaye de remédier à cette situation, ce qui est très complexe. Billy a obtenu un pardon, mais cela ne suffit pas pour les États-Unis. On pense qu'une absolution permettrait de régler le problème. Doit-il demander la révocation de son pardon, interjeter appel pour cette très ancienne cause et essayer de demander aux tribunaux une absolution de manière à réunir sa famille? Il nous semble, avec tout le respect que nous vous devons, que c'est un fardeau très exagéré qui pèse sur Billy suite à cette très ancienne infraction. Nous vous demandons de prendre cela en compte.

On justifie souvent ce projet de loi en disant que nous devons respecter nos obligations internationales. Nous prétendons que le Canada devrait jouer un rôle de chef de file et se retirer de bien de ces traités internationaux. Nous devrions suivre l'exemple de certains pays d'Europe plutôt que de subir les pressions des États-Unis en matière de lutte contre les drogues.

Nous devrions avoir une politique canadienne qui vise véritablement à réduire les effets nuisibles. Nos traités internationaux, la Convention de 1988 en particulier, renferment des dispositions relatives en particulier à la simple possession, permettant aux gouvernements, sous réserve de leurs limites ou pouvoirs constitutionnels, de prévoir des politiques sur l'usage des

conviction but do involve education, rehabilitation, attempting to reintegrate people, and things of that nature. These are much more constructive approaches than the use of the criminal law.

We are giving you a very broad position in relation to this bill, but we say that the old approach simply has not worked over the years and that one should take a different approach. We ask you to consider the approach taken with regard to tobacco products. Canada has been quite effective in using a non-criminal-law approach to educate people to reduce tobacco consumption, and we hope that efforts aimed at reducing advertising, discouraging use, and so on will continue. That approach could equally be applied in the drug area, without having to resort to the criminal law.

I should now tell honourable senators some specific concerns we have in relation to the bill. We note that in clause 4, dealing with possession of a Schedule II substance, even though it is very rare to charge anyone with simple possession of cannabis on indictment, the penalty has been reduced from seven years to five years less a day. While we are greatly in favour of reductions in penalties for this type of offence, one cannot help but note that this amendment will have the result of simply taking away the right to a jury that is provided in the Constitution if there is a penalty of more than five years.

We wonder if the government is becoming opposed to rational, informed juries. Under Bill C-42, many Criminal Code offences were hybridized in order to allow the prosecution to elect to proceed summarily. The penalties in summary conviction offences have been increased so they are very close in some cases to what they are on indictments, so the Crown will inevitably proceed that way. It has the effect of taking away a person's right to a jury. For economic reasons, to save costs, we seem to be getting rid of the jury rather than increasing the public's involvement in the criminal justice system. We say that we should not have fewer juries, but more.

We also note that for some reason, in clause 4(6), which relates to Schedule III drugs such as amphetamines, LSD, and barbiturates, the maximum penalty is three years. We wonder why maximum penalties for drugs of that kind, which have traditionally been considered more serious in terms of harm or potential for harm, are less than those provided for marijuana, which is considered to be the most benign.

We submit that the whole approach is wrong. We should be looking at decriminalization. We should be looking at heroin maintenance types of models and other approaches that are more effective, and focus on treatment and health. We submit that a thorough review of this whole area, and a consideration of each

drogues qui ne visent pas l'interdiction totale et la déclaration de culpabilité, mais qui sont orientées sur l'éducation, la réadaptation, la réinsertion et autres choses du genre. Ces approches sont beaucoup plus constructives que le recours au droit pénal.

Nous vous donnons les grandes lignes notre position à propos de ce projet de loi, mais nous tenons à dire que l'ancienne approche n'a tout simplement pas fonctionné au fil des ans et qu'il faudrait en adopter une nouvelle. Nous vous demandons d'examiner la politique adoptée à propos des produits du tabac. Le Canada a bien réussi à éduquer les gens à diminuer la consommation du tabac sans avoir recours au droit pénal et nous espérons que les efforts visant à réduire la publicité, à décourager l'usage, et cetera, se poursuivront. Cette approche pourrait être également adoptée dans le domaine des drogues, sans que l'on ait recours au droit pénal.

J'aimerais faire part aux honorables sénateurs de certains points qui nous préoccupent en ce qui concerne ce projet de loi. Nous remarquons que l'article 4, qui traite de la possession d'une substance inscrite à l'annexe 2, même s'il est très rare d'accuser quiconque de simple possession de cannabis par voie d'acte d'accusation, prévoit une diminution de la peine qui passe de sept ans à cinq ans moins un jour. Bien que nous soyons en général favorables à l'allègement des peines pour ce genre d'infractions, nous ne pouvons nous empêcher de remarquer que cet amendement finira simplement par empêcher l'inculpé de se prévaloir du droit de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue est un emprisonnement de cinq ans, ainsi que le prévoit la Constitution.

Nous nous demandons si le gouvernement commence à s'opposer au principe de jurys rationnels, éclairés. Le projet de loi C-42 a rendu hybrides bien des infractions au Code criminel afin de permettre à la poursuite de choisir un procès par voie sommaire. Les peines prévues pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité ont augmenté de telle façon qu'elles se rapprochent beaucoup, dans certains cas, des peines prévues par voie d'acte d'accusation, si bien que la Couronne procède inévitablement de cette façon. Il en résulte que l'inculpé n'a plus droit à un procès avec jury. Pour des raisons économiques, pour réduire les coûts, il semble que l'on se débarrasse du jury plutôt que d'augmenter la participation du public dans le système de justice pénale. À notre avis, nous ne devrions pas avoir moins de jurys, mais plus.

Nous remarquons également que, pour une raison ou pour une autre, le paragraphe 4(6) qui vise des drogues inscrites à l'annexe 3 comme les amphétamines, le LSD et les barbituriques, prévoit une peine maximale de trois ans. Nous nous demandons pourquoi les peines maximales prévues pour les drogues de cette nature, dont les effets nuisibles réels ou éventuels ont toujours été considérés comme plus graves, sont moins lourdes que celles prévues pour la marijuana, considérée comme la drogue la moins dure.

Nous prétendons que toute cette approche est fallacieuse. Nous devrions envisager la décriminalisation, des programmes d'entretien à l'héroïne et d'autres approches qui sont plus efficaces et privilégier le traitement et la santé. À notre avis, il faudrait procéder à un examen complet de toute cette question, ainsi qu'à

particular drug, should take place before this bill is passed. Thank you.

Mr. Irwin Koziobrocki, Treasurer, Criminal Lawyers' Association of Ontario: Madam chairman, I represent the Criminal Lawyers' Association. We are an association of lawyers who practice mainly criminal law in the Province of Ontario. We have approximately 1,000 members. As part of our function, we comment on proposed legislation. On a number of occasions, we have appeared before the Senate and the House of Commons, and we have had consultations with the Department of Justice with respect to proposed criminal law legislation.

I am on the executive of that association. I hold the position of treasurer, and I am also the chair of the legislation committee. I have practised criminal law for approximately 20 years, in the first part of my career as a Crown counsel with the Crown law office, criminal, Ministry of the Attorney General, and latterly, in private practice as a defence counsel.

The Criminal Lawyers' Association recognizes the purpose of this particular act, which is, as we see it, a consolidation of the present law with respect to narcotics and controlled drugs. We concur that there is a need for consolidation, given the various existing acts. We also understand that it was not intended in Bill C-8 to undertake a review of drug legislation, nor to undertake a study of the propriety of such legislation and the social policy involved, although we, as does the Canadian Bar Association, feel that it is appropriate that that kind of review take place.

It may well be that it ought to be reviewed prior to the passing of this legislation, but I would expect that would be wishful thinking in these circumstances.

Having said that, in our view, important issues arise from this legislation by the very nature of the categorization in the proposed legislation and the various powers given to both the police and the courts, some of which may raise issues of charter violation.

With respect to the issues of classification of substances and the penalties they attract, there appears to be some attempt in this legislation to define the seriousness or severity of certain substances. Classification, in our view, must be based on the degree of harmfulness of the substance being considered. There is no question that there is a harmful effect from drugs such as opiates and cocaine. They require severe sanctions to protect the community. With respect to drugs such as marijuana and hashish, there is a real question as to their harmful nature. One must question the continued criminality of simple possession of small quantities of those substances for personal use.

Another matter that is of importance in this particular legislation is the apportionment of penalties. For example, why does trafficking or possession for the purpose of trafficking of three kilos of marijuana merit a maximum of life imprisonment similar to that of heroin or cocaine? I venture to say that you will never see a case where trafficking in marijuana merits life imprisonment. There appears to be some issue here of classifica-

un examen particulier de chaque drogue avant l'adoption de ce projet de loi. Merci.

M. Irwin Koziobrocki, trésorier, Criminal Lawyers' Association of Ontario: Madame la présidente, je représente la Criminal Lawyers' Association qui regroupe des avocats exerçant essentiellement le droit pénal dans la province de l'Ontario. Nous comptons près de 1 000 membres. Dans le cadre de nos fonctions, nous nous prononçons également sur les mesures législatives proposées. À plusieurs occasions, nous avons comparu devant le Sénat et la Chambre des communes et avons eu des consultations avec le ministère de la Justice à propos de mesures législatives en matière de droit pénal.

Je fais partie de l'exécutif de notre association, puisque j'en suis le trésorier et que je préside également le comité de la législation. Je pratique le droit criminel depuis près de 20 ans; au début de ma carrière, j'ai été procureur de la Couronne au ministère du Procureur général, Bureau des avocats de la Couronne (droit criminel), et depuis quelque temps, j'exerce la profession d'avocat de la défense à titre privé.

Pour la Criminal Lawyers' Association, cette loi particulière vise à codifier la loi actuelle relative aux stupéfiants et aux drogues contrôlées. Nous convenons qu'une telle codification s'impose, compte tenu des diverses lois existantes. Nous comprenons également que le projet de loi C-8 ne vise pas à faire un examen de la législation sur les drogues, ni non plus à faire une étude de la pertinence d'une telle loi et de la politique sociale, bien que, à l'instar de l'Association du Barreau canadien, nous pensions qu'il conviendrait de procéder à un tel genre d'examen.

Il se peut bien que l'on décide de procéder à un tel examen avant l'adoption de cette mesure législative, mais j'imagine que ce serait prendre nos désirs pour la réalité, vu les circonstances.

Ceci étant dit, il nous semble que cette mesure législative pose d'importantes questions compte tenu de la nature de la catégorisation prévue dans le projet de loi et des divers pouvoirs conférés à la police et aux tribunaux, certains de ces pouvoirs pouvant se traduire par des infractions à la Charte.

En ce qui concerne le classement des substances et les amendes et sanctions dont elles sont assorties, on semble vouloir, dans cette loi, définir la gravité de certaines substances. Le classement devrait, selon nous, se fonder sur la nocivité. Les drogues comme les opiacés et la cocaïne ont certes un effet nocif. Il faut donc les assortir de sanctions très sévères afin de protéger la collectivité. Quant aux drogues comme la marijuana et le haschisch, il y a vraiment lieu de s'interroger sur leur nocivité. On peut se demander pourquoi le simple fait d'avoir en sa possession de petites quantités de ces substances pour sa consommation personnelle continue d'être un crime.

La sévérité des amendes et sanctions est une autre question importante. Ainsi, pourquoi la peine maximale prévue pour le trafic ou la possession aux fins du trafic de trois kilos de marijuana est-elle l'emprisonnement à vie, comme pour le trafic d'héroïne ou de cocaïne? J'ose affirmer que le trafic de marijuana ne mérite pas l'emprisonnement à vie. On semble vouloir classer les substances en fonction de leur degré de nocivité; par

tion based on the harmfulness; therefore, there must be a reconsideration of the type of penalties imposed.

The Criminal Lawyers' Association suggested in its submission to the House of Commons that the nature of liability be changed with respect to marijuana and hashish possession in small quantities. The community is concerned that young people are involved in this particular situation. It would appear that they are not particularly deterred by the laws that criminally prohibit the possession of marijuana. The end result is that there may be a dramatic effect on their future with respect to a conviction for possession of marijuana in small quantities. It will clearly affect their future employment. It may well affect their ability to enter professional schools. It may well affect their ability to enter certain professions, such as policing. It would be rather difficult for a young man or woman who decided at some point in their lives that they wanted to go into policing to enter that profession having been convicted for possession of marijuana as a youthful experiment. As we have heard, it can result in tremendous restrictions on one's ability to travel.

Since it appears that the government wishes to differentiate between various drugs — for example, by changing the marijuana aspect of the substance abuse sections to provide for a summary conviction offence — one would also have to consider whether there are other ways of avoiding criminal conviction.

The House of Commons passed an act called the Contraventions Act, although it has not been proclaimed. It allows contraventions which are not defined as criminal to be treated in such a way that they are ticketed offences. In other words, they can result in a fine; but it is made quite clear that they are not criminal contraventions. That is a way for Parliament to recognize the fact that there is a difference between one substance and another, and to indicate that there will be some kind of liability for the use of the less harmful substance. However, it will not have the same criminal law effect as a contravention of the Criminal Code or criminal substance legislation.

It appears that marijuana is not foreign to young people. Walking through the Rideau Centre yesterday, I passed three young people who were openly discussing the merits of smoking a joint. Last week, I asked my son — who goes to a reputable school in Toronto — if he could obtain this type of substance. He told me that it was very easy to do so if one was so inclined. In big centres such as Toronto, we are not seeing marijuana charges being laid anymore, whereas I suspect that if you go to smaller centres, you may well see marijuana charges being laid. There appears to be a differentiation in various areas as to how this particular offence is dealt with by the authorities. In Toronto, it appears that they have what they might consider to be better things to do with their police officers. That is a matter that I suggest you address.

conséquent, il faudrait aussi réexaminer le genre de peines imposées.

Dans son mémoire à la Chambre des communes, la Criminal Lawyers' Association a soutenu qu'il fallait changer la nature de la responsabilité en ce qui concerne la possession de marijuana et de haschisch en petites quantités. La société est préoccupée par le fait que ce sont des jeunes qui se retrouvent dans ce genre de situations. Il semblerait que les lois interdisant la possession de marijuana n'aient pas grand effet dissuasif auprès des jeunes. En fin de compte, une condamnation pour la possession de petites quantités de marijuana pourrait sérieusement miner leur avenir. De toute évidence, elle nuira à leurs chances d'emploi. Elle pourrait aussi nuire à leur capacité d'être admis dans des écoles professionnelles. Elle pourrait fort bien les empêcher de faire partie de certaines professions, par exemple des services de police. Il serait plutôt difficile à un jeune homme ou à une jeune femme qui décide à un certain moment donné de sa vie qu'il ou elle veut faire carrière dans les services policiers d'être admis dans cette profession après avoir été condamné pour possession de marijuana durant sa jeunesse. Comme nous l'avons entendu, cette condamnation peut imposer de très lourdes restrictions à la capacité de voyager.

Comme le gouvernement semble vouloir faire des distinctions entre les diverses drogues — par exemple, en modifiant les dispositions relatives à la consommation excessive de substances de manière à, dans le cas de la marijuana, prévoir une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité —, il faudrait aussi se demander s'il y a d'autres moyens d'éviter les condamnations au criminel.

La Chambre des communes a adopté une loi intitulée la Loi sur les contraventions, bien que celle-ci n'ait pas été proclamée. Elle permet de traiter des contraventions qui ne sont pas définies comme étant criminelles comme celles qui sont assorties d'amendes. En d'autres mots, le contrevenant pourrait avoir à payer une amende, mais il est très clair qu'il n'est pas un criminel. C'est ainsi que le Parlement a choisi d'admettre que toutes les substances ne sont pas égales et de préciser qu'il faut quand même pénaliser l'utilisation des substances moins nocives. Toutefois, cette condamnation n'aurait pas autant de conséquences qu'une infraction au Code criminel ou à une loi sur les substances relevant du droit pénal.

Il semble que la marijuana ne soit pas inconnue des jeunes. Alors que je traversais le Centre Rideau hier, je suis passé devant trois jeunes qui discutaient ouvertement des mérites de fumer un joint. La semaine dernière, j'ai demandé à mon fils — qui étudie dans un établissement de bonne réputation à Toronto — s'il pouvait se procurer de genre de substances. Il m'a dit que c'était très facile. Dans les grands centres comme Toronto, on ne dépose plus de chefs d'accusation pour possession de marijuana, alors que, dans les plus petites agglomérations, je soupçonne que de telles accusations sont peut-être plus fréquentes. Les autorités ne semblent pas voir cette infraction de la même manière, selon la région où l'on se trouve. À Toronto, on semble croire que l'on peut mieux employer les policiers à autre chose. Voilà une question à laquelle vous devriez vous arrêter, selon moi.

Certain sentencing principles are set out in clause 10 of the proposed legislation. There is a statement of principle, which is clearly meritorious. However, in clause 10, there is no recognition that addiction is an illness. I think you should take cognizance of that. There is a list of aggravating factors, yet there is no list of mitigating factors. One would think that an accused addict's need for treatment might well be a factor that would mitigate a penalty. Those are matters you ought to address.

There are certain matters regarding search and seizure which I wish to address. Although Bill C-8 appears to be a consolidation of many provisions of the Narcotics Control Act and other legislation, there appears to be an expansion of certain rights and powers of police officers and courts in this bill at the expense of individual rights and liberties.

If that person has done nothing wrong, if that person is in lawful possession of whatever goods we are talking about, and the court finds that it is appropriate to return those goods to that person who is innocent of any criminal wrongdoing, and if there is no other reason to keep that property, then why would you impose upon an innocent person some form of recognizance and put him or her on conditions such that, if at some point in time that recognizance is breached, that person effectively commits a criminal act under the Criminal Code and could be convicted of such and have a criminal record for something that is absolutely lawful? Why, with respect to this substance legislation, would you have that kind of provision, when it is not in the Criminal Code? There should be no difference in terms of how you treat this type of property.

Those are the types of things that you ought to consider. There are some other issues, but those are the highlights which I wish to address. Thank you.

The Chair: Thank you very much.

Senator Beaudoin: I am always pleased to see the Canadian Bar Association before this committee. It is imperative because we deal with the Criminal Code, the Constitution and so on. I am also pleased to see the Criminal Lawyers' Association represented.

I have one question on the Charter and one on the division of powers. With regard to the Charter, you raised some points about some clauses in the act. We have many cases before the Supreme Court on this and we must dig into this more deeply.

I understand that the Canadian Bar Association is satisfied that the Department of Justice has issued a certificate saying that this bill does not violate in any way the Charter of Rights and Freedoms. Perhaps I should ask this question of the Minister of Justice or of officials from the Justice Department. However, what is your general reaction to that? You did not pinpoint any possibility.

Mr. Conroy: We agree with the Criminal Lawyers' Association that there are many clauses of the bill which will probably run afoul of the Charter. We have not prepared a detailed submission for you that picks apart the search and seizure

Certains principes guidant la détermination de la peine sont énoncés à l'article 10 du projet de loi. La présence de cet énoncé est de toute évidence méritoire. Toutefois, l'article 10 ne reconnaît nulle part que la toxicomanie est une maladie. Il faut en prendre conscience. Il prévoit une liste de circonstances aggravantes, mais pas de liste de facteurs atténuants. Le besoin de traitement d'un accusé toxicomane pourrait fort bien représenter un facteur qui atténue la peine. Ce sont des questions auxquelles vous devriez vous arrêter.

Je souhaite souligner certaines questions concernant les perquisitions, fouilles et saisies. Bien que le projet de loi C-8 semble être une codification de nombreuses dispositions de la Loi sur les stupéfiants et d'autres lois, il semble accroître certains droits et pouvoirs des policiers et des tribunaux au détriment des droits et libertés individuels.

Si la personne n'a rien fait de mal, si la personne a légitimement en sa possession les biens dont il est question, que le tribunal juge qu'il convient de rendre ces biens à la personne innocente de délit criminel et s'il n'y a pas d'autre raison de conserver le bien, pourquoi exiger de la personne innocente une forme quelconque d'engagement et lui imposer des conditions telles que si, à un certain moment donné, elle ne respecte pas son engagement, elle se trouvera, dans les faits, à commettre une infraction au Code criminel, pourra en être jugée coupable et avoir un casier judiciaire pour quelque chose de parfaitement légal? Pourquoi prévoir ce genre de dispositions dans cette loi relative à certaines substances lorsque le Code criminel n'en prévoit pas? Le traitement réservé à ce genre de biens ne devrait pas être différent.

Voilà le genre de choses auxquelles il faudrait s'arrêter. D'autres points sont discutables, mais ce sont là les faits saillants que je désirais mentionner. Je vous remercie.

La présidente: C'est nous qui vous remercions.

Le sénateur Beaudoin: Je me réjouis toujours de voir le comité entendre un membre de l'Association du Barreau canadien. Il ne peut se passer de ces témoignages parce qu'au sein de ce comité, il est question du Code criminel, de la Constitution et ainsi de suite. Je suis également heureux de constater que la Criminal Lawyers' Association est représentée.

J'ai une question au sujet de la Charte et une autre au sujet de la division des pouvoirs. En ce qui concerne la Charte, vous avez soulevé certains points au sujet d'articles du projet de loi. De nombreuses causes sont en attente devant la Cour suprême à ce sujet. Il s'agit donc d'une question qu'il faut creuser.

Je crois comprendre que l'Association du Barreau canadien s'estime rassurée par le fait que le ministère de la Justice a émis un certificat attestant que le projet de loi à l'étude ne viole pas la Charte des droits et libertés. Je devrais peut-être poser la question au ministre de la Justice ou aux fonctionnaires de ce ministère. Toutefois, quelle est votre réaction générale? Vous n'avez pas fait ressortir de possibilité.

M. Conroy: Nous sommes d'accord avec la Criminal Lawyers' Association que le projet de loi comporte probablement de nombreux articles qui violent la Charte. Nous n'avons pas préparé à votre intention de mémoire détaillé sur les dispositions relatives

provisions. We think that the search and seizure provisions are unreasonable.

I understand that there is a clause in the bill pertaining to marijuana growers with regard to fortified drug houses. If they modify a house in some way to grow marijuana and are convicted — again we take a page out of the American book — they will forfeit their house and land for doing so. That does not happen with regard to heroin or cocaine, or if you murder or rape someone in your house. However, if you grow marijuana, you may lose your property. We think such measures are Draconian and disproportionate. We do not say that this bill complies with the Charter of Rights, but we are more concerned with the overall thrust of it. That is why we take a much broader position before you.

Senator Beaudoin: I am sure that my colleagues will come back to this very important point of whether it goes against various sections of the Charter.

My second point is the division of powers. You say it falls under peace, order and good government. That may be true, but it is also criminal law, so it is covered by section 91.27. I do not see in your very good presentation reference to the *Hauser* case regarding peace, order and good government. You relied mostly on the tobacco case, which is, of course, the more recent one.

Mr. Conroy: In our first brief we did not yet have the Supreme Court of Canada decision in *MacDonald*, the tobacco advertising case. That decision of November of last year summarizes quite nicely the issue of division of powers. It is our view that this really falls under health. We know there is no clear head under section 91 or 92 dealing with health, and that both the federal government and provincial governments play a role in health. However, at the moment, narcotics legislation has been upheld in *Hauser*. We say that there is nothing that has reached that sort of national dimension to warrant the use of peace, order and good government. The Supreme Court of Canada has said this. They looked at *Hauser* and said that if that issue came before them, they would likely find it to be criminal law, not peace, order and good government. If you jump ahead to *MacDonald*, it seems to be clear that criminal law is not passed in a vacuum. There must be some issue of public order, public health, public security, or something affecting the rights of others, to warrant the use of the criminal law. There must be some significant public health issue to warrant federal jurisdiction in this area.

There are far more significant harms documented from the use of tobacco and alcohol than from any of the drugs that are dealt with in this legislation. One must ask why it is that the province has such a big role in those areas and not in this area. There is a total inconsistency or hypocrisy in the approaches to the legislation.

aux fouilles, perquisitions et saisies. Cependant, nous estimons que ces dispositions sont déraisonnables.

Je sais qu'il existe dans le projet de loi un article visant ceux qui font pousser de la marijuana dans leur maison, qu'ils ont fortifiée et transformée en serre de culture. S'ils modifient la maison de quelque façon que ce soit pour cultiver la marijuana et qu'ils en sont jugés coupables — encore une fois, nous suivons le modèle américain —, on confisquera leur maison et leur terre. On ne le fait pas dans le cas de l'héroïne ou de la cocaïne, ni si vous tuez ou violez quelqu'un dans votre maison. Par contre, si vous faites pousser la marijuana, vous pouvez perdre vos biens. De telles mesures nous semblent draconiennes et disproportionnées par rapport à la faute. Nous n'allons pas jusqu'à dire que ce projet de loi respecte la Charte des droits, mais nous sommes davantage préoccupés par son orientation générale. C'est pourquoi nous adoptons une position beaucoup plus générale.

Le sénateur Beaudoin: Je suis sûr que mes collègues se pencheront à nouveau sur ce très important point, à savoir si le projet de loi va à l'encontre de divers articles de la Charte.

Ma deuxième question a trait à la division des pouvoirs. Vous dites que le principe invoqué est celui de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. C'est peut-être vrai, mais il s'agit aussi de droit criminel. Le paragraphe 91.27 s'applique donc. Je ne vois pas, dans votre excellent exposé, de mention de l'affaire *Hauser* concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Vous avez surtout cité la cause de la publicité du tabac qui est, bien sûr, la plus récente.

M. Conroy: Lorsque nous avons rédigé notre premier mémoire, la Cour suprême du Canada n'avait pas encore rendu sa décision dans l'affaire *MacDonald* concernant la publicité du tabac. L'arrêt, rendu en novembre dernier, résume plutôt bien la question de la division des pouvoirs. Nous sommes d'avis que cette question relève en réalité du domaine de la santé. Nous sommes conscients que les articles 91 et 92 ne traitent pas vraiment de santé comme telle et que la compétence dans le domaine de la santé est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, pour l'instant, les lois relatives aux stupéfiants ont été maintenues dans l'arrêt *Hauser*. Nous affirmons que rien n'a atteint une dimension nationale qui justifierait le recours à l'article de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. La Cour suprême du Canada l'a dit. Elle a examiné le dossier *Hauser* et a déclaré que, si elle était saisie de l'affaire, elle jugerait probablement qu'elle relève du droit criminel, plutôt que de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. Si vous voulez discuter tout de suite de l'affaire *MacDonald*, il me semble clair qu'on n'adopte pas des lois pénales sans raison. Il faut que l'ordre public, la santé publique, la sécurité publique ou les droits d'autrui soient compromis pour qu'on y ait recours. Pour que le gouvernement fédéral puisse légiférer dans ce domaine, il faut que la question de santé publique soit d'une grande importance.

La consommation de tabac et d'alcool a manifestement des effets beaucoup plus nuisibles que les drogues visées dans le projet de loi à l'étude. Il faut se demander pourquoi la province tient un rôle aussi essentiel dans ces domaines et pas dans celui-là. La façon de légiférer accuse un manque total de cohérence, c'est de l'hypocrisie.

It is hard to determine exactly where the dividing line is between federal and provincial powers on an issue such as health. If this bill did decriminalize the personal use of a number of substances, then arguably the provinces could consider them from a health perspective, and we submit that would be the appropriate approach.

Senator Beaudoin: Just for the purpose of the record, I am not too worried about the question of the division of powers in this case. I think the Parliament of Canada has the right to do this. I am a little more worried about the Charter, but that is another point.

On the division of powers, of course health is provincial. It is a priority. There is no doubt in the world about that. However, there is no doubt also that the control of narcotics is under federal authority under peace, order and good government, and also under section 91.27. I am not too worried about the question of the division of powers. If it is decriminalized, then it comes back to the provinces, to a certain extent. I shall just say, for the purposes of the record, that because of the *Hauser* case, the control of drugs comes under peace, order and good government, but the crimes also come under federal authority under 91.27. On the whole I do not see much of a problem here in that particular field.

Does your recommendation at page 13 still stand, that we identify all substances to which the prohibitions will apply?

Mr. Conroy: Yes. In the earlier version of the bill — and I think it is carried over into the new version — it was provided that substances similar to various substances defined in the act could suddenly be included. Our concern was that if you are going to prohibit something under pain of deprivation of liberty, people are entitled to know beforehand what substances are prohibited. We cannot have a situation where something is suddenly held to be so sufficiently similar to the other substances that it becomes illegal. The principle of legality requires us to know ahead of time what we can and cannot do. We are saying there that you must specifically identify those substances ahead of time.

Senator Beaudoin: I agree with that.

Senator Jessiman: Mr. Conroy, you are here on behalf of the National Criminal Justice Section of the Canadian Bar Association. Does the Canadian bar, its executive or its membership, back this as well? Are you representing here just your section, or is it the executive of the bar? Do they agree with what you are saying? Does the entire general membership agree?

Ms Thomson: The brief outlines a number of things that have been endorsed by the council of the Canadian Bar Association, which is essentially the parliament of the association. In addition, there are specific things that are endorsed by the criminal justice section. However, in making a public statement,

Il est difficile de départager avec exactitude les pouvoirs fédéraux et provinciaux dans un dossier comme celui de la santé. Si le projet de loi à l'étude décriminalisait la consommation personnelle de certaines substances, on pourrait alors soutenir que les provinces peuvent prendre en charge les toxicomanes en raison de leur compétence dans le domaine de la santé. Ce serait, à notre avis, l'approche convenable.

Le sénateur Beaudoin: Je tiens à dire officiellement que la question de la division des pouvoirs, dans ce cas-ci, ne me préoccupe pas trop. Je crois que le Parlement du Canada a le droit d'agir ainsi. La Charte m'inquiète un peu plus, mais c'est une autre histoire.

Pour ce qui est de la division des pouvoirs, bien sûr, la santé est de compétence provinciale. C'est une priorité. Il n'y a pas de doute. Toutefois, la lutte contre les stupéfiants relève indubitablement de l'autorité fédérale en vertu du principe de paix, d'ordre et de bon gouvernement et en vertu du paragraphe 91.27. La question de la division des pouvoirs ne m'inquiète pas beaucoup. Si la possession de ces drogues est décriminalisée, elle relèvera à nouveau des provinces, dans une certaine mesure. Je me bornerai à dire, aux fins du compte rendu, qu'en raison de l'affaire *Hauser*, le contrôle des drogues relève du principe de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement, mais que les crimes relèvent aussi de la compétence fédérale en vertu du paragraphe 91.27. Dans l'ensemble, je ne vois pas beaucoup de difficultés dans ce dossier.

Maintenez-vous toujours la recommandation que vous faites à la page 15 voulant que soient énumérées toutes les substances auxquelles s'appliquent les interdictions?

M. Conroy: Oui. Dans la version précédente du projet de loi — et l'article a été repris dans la nouvelle version, je crois —, il était prévu que les substances analogues aux diverses substances désignées dans la loi pouvaient être subitement visées. Si vous projetez d'interdire quelque chose sous peine d'emprisonnement, nous estimons que les citoyens ont le droit de connaître la loi à l'avance, pour pouvoir agir en conséquence. Il est impensable qu'un produit soit subitement réputé avoir tant de similitude avec d'autres substances qu'il en devienne illégal. Le principe de la légalité exige que nous connaissions à l'avance ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire. À notre avis, il faut définir expressément et à l'avance les substances interdites.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Conroy, vous représentez la section nationale de droit pénal de l'Association du Barreau canadien. Le barreau, son conseil exécutif ou ses membres appuient-ils également cette recommandation? Je vous demande en fait si vous représentez uniquement votre section ou tout l'exécutif du barreau. Sont-ils d'accord avec ce que vous dites? Les membres sont-ils d'accord?

Mme Thomson: Le mémoire décrit plusieurs choses qui ont reçu l'aval du conseil de l'Association du Barreau canadien qui est, en quelque sorte, notre parlement. De plus, il existe d'autres points précis qui sont appuyés par la section nationale de droit pénal. Toutefois, avant de se prononcer publiquement, chaque

any of our individual sections must have that statement reviewed by the legislation and law reform committee and by the executive committee of the association.

This statement has been approved by the broader group as a statement of the criminal justice section.

Senator Jessiman: Have you ever mentioned at a general meeting this particular question about whether you should be able to buy marijuana or hashish?

Ms Thomson: Yes. In the general meetings of the council, indeed there has been a resolution passed calling for decriminalization of possession of cannabis.

Mr. Conroy: In 1974, there was heroin maintenance. It has been a position of the bar for a long time.

Senator Jessiman: Have you ever been able to convince any of the Attorneys General of any of the provinces?

Mr. Conroy: There are often public statements made, particularly at election time, that, yes, we are going to decriminalize, but inevitably, once the election is over, there are other more pressing priorities.

It seems that, because of the media hype and the emotion generated by such things as that old movie *Reefer Madness* and so on, people have a problem of not wanting to be the ones who are responsible for taking the next step. That is why we see attempts to ride the horse in both directions, to decriminalize but not decriminalize. The experts in the field who work with drugs and drug users say that this is crazy and that we should take a different approach. We are going the wrong way.

You are right: We have not been able to convince politicians to make change.

Senator Jessiman: What about the American bar? I know the American politicians are dead against decriminalization. They are spending billions of dollars in their war on drugs.

Mr. Conroy: We know it is not a government policy that initiated this legislation. It came from the bureaucracy.

We understand that, due to American pressure, different countries sign these conventions. The Americans spend a lot of time trying to get everyone to pass domestic legislation that fits with their war on drugs. No doubt they see Canada as being a weak link in North America in terms of their policies. The enormous influence of the United States and the huge media issue form part of the problem in terms of trying to take a different approach.

Senator Corbin: I should like to keep in focus the objective of this bill, and that is for Canada to conform to the international conventions of which it is a party. That should be first and foremost in our minds. Many witnesses have departed from the basic purpose of this legislation to go into areas and concerns which are certainly not illegitimate and should be raised somewhere and sometime.

section doit soumettre sa position au comité de législation et de réforme du droit et au conseil exécutif de l'association.

L'exposé que nous faisons aujourd'hui a été approuvé par le plus grand groupe comme étant une position de la section nationale de droit pénal.

Le sénateur Jessiman: A-t-il déjà été question, durant une assemblée générale, de cette question particulière, à savoir si l'on devrait pouvoir acheter de la marijuana ou du haschisch?

Mme Thomson: Oui. Lors de réunions générales, le conseil a de fait adopté une résolution demandant que soit décriminalisée la possession de cannabis.

M. Conroy: En 1974, il demandait que l'on autorise la vente d'héroïne pour traiter les toxicomanes. Le barreau défend cette position depuis longtemps.

Le sénateur Jessiman: N'avez-vous jamais réussi à persuader le procureur général d'une province?

M. Conroy: On entend souvent, surtout en période électorale, des déclarations publiques selon lesquelles il y aura décriminalisation. Cependant, après l'élection, on a invariablement d'autres priorités.

Il semble qu'en raison de la publicité exagérée créée par les médias et des émotions suscitées par de vieux films comme *Reefer Madness*, et cetera, on ne veuille pas être le premier à franchir ce cap. D'où les tentatives en vue de ménager la chèvre et le chou, de décriminaliser sans décriminaliser. Les experts qui travaillent dans le milieu des drogues et auprès des usagers de drogues affirment que c'est de la folie et que nous devrions changer d'approche. Nous nous y prenons mal.

Vous avez raison: nous n'avons pas réussi à convaincre les élus de changer la loi.

Le sénateur Jessiman: Qu'en pense le barreau américain? Je sais que les élus américains sont absolument contre la décriminalisation. Ils investissent des milliards de dollars dans leur lutte contre la drogue.

M. Conroy: Nous savons que le projet de loi à l'étude ne découle pas d'une politique du gouvernement, mais de la volonté de bureaucrates.

Nous sommes conscients qu'en raison des pressions exercées par les Américains, plusieurs pays signent ces conventions. Les Américains consacrent beaucoup de temps à essayer de convaincre les autres d'adopter des lois qui cadrent avec leur lutte contre la drogue. Ils voient sans aucun doute le Canada comme le talon d'Achille de leur politique en Amérique du Nord. L'énorme influence des États-Unis et toute la question des médias nous empêchent d'adopter une autre approche.

Le sénateur Corbin: J'aimerais que l'on en revienne à l'objet du projet de loi à l'étude, soit que le Canada se conforme aux conventions internationales dont il est signataire. Ce devrait être notre plus grande priorité. De nombreux témoins se sont éloignés de cet objectif fondamental pour faire des incursions dans des domaines et exprimer des préoccupations, certes légitimes, mais dont l'étude relève d'autres tribunes.

Is it your feeling that the international conventions are passé and that we should go back to the drawing board? Some of them date back to 1961. Who knows how many years before that they put their heads together. Is that really part and parcel of the problem?

In the same breath, can there be adequate control, not necessarily world-wide but certainly among the signatory parties, if one goes one way and one goes the other? You seem to emphasize that we are being pushed around mainly by the United States. We were given evidence that the Home Office in the United Kingdom has also expressed concern that Canada is a conduit used by clandestine labs to manufacture illicit substances.

Putting aside some of the general end-of-the-century concerns about this tough debate, what do we do about the international conventions? Do we scrap them and start all over again? What is your preferred approach to the world-wide problem?

Mr. Conroy: We say you should withdraw from them. If you do not withdraw from them, looking at the most recent convention, the 1988 convention, you can still come up with non-criminal, non-prohibitionist approaches even within the convention because it is subject to the constitutional limits of a particular country. If we exercise our health powers, as we have done with other substances such as tobacco and alcohol, we can get around these conventions. We understand that the conventions are often mentioned, in the sense that we have signed them, so we should comply with them. We say we should withdraw. They are out of date. They do not fit with the Canadian reality and they continue this folly of making things worse.

The Netherlands is a signatory to many of these conventions. They were subject to complaints from many of their neighbouring countries, who felt that the Netherlands were too open and therefore there would be this massive problem. The Netherlands effectively decriminalized personal possession. They left the law on the books but do not enforce it. They have taken the "coffee shop" approach. People would be in these coffee shops where they cannot get alcohol, and would be away from areas where they could get heroin or cocaine or be exposed to other hard drugs. We know that while use went up there, it is not anywhere near the rates in countries, including Canada and the United States, where there is a prohibitionist approach.

In 1961, when we signed the single convention, marijuana use was not a big issue in Canada. It was not until 1966 that it took off. It went from something like 2,000 convictions per year to 40,000. The hard, tough approach that we were required to follow under the 1961 convention had no effect whatsoever in terms of discouraging use. It was exactly the opposite.

Why are we continuing to do this? We say Canada should withdraw and look at what the Europeans are doing. They are managing either to work within the conventions to come up with

Êtes-vous d'avis que les conventions internationales ne cadrent plus avec la réalité et que nous devrions les remettre sur le métier? Certaines d'entre elles datent de 1961. Qui sait pendant combien d'années auparavant on en a discuté. Cela fait-il vraiment partie du problème?

Dans la même foulée, peut-on vraiment exercer un contrôle, pas forcément mondial mais certainement entre parties signataires, si l'approche n'est pas uniforme? Vous semblez dire que nous subissons des pressions de la part surtout des États-Unis. D'après les témoignages que nous avons entendus, au Royaume-Uni, le Home Office craint aussi que le Canada ne soit le lieu privilégié par les laboratoires clandestins pour fabriquer des substances illicites.

Mis à part certaines préoccupations générales de fin de siècle à propos de ce débat difficile, que devrions-nous faire à propos des conventions internationales? Devrions-nous nous en débarrasser et recommencer à zéro? Quelle est la solution que vous préconisez à ce problème mondial?

M. Conroy: Nous préconisons que le Canada se retire de ces conventions. S'il ne le fait pas, compte tenu de la plus récente convention, celle de 1988, il lui est toujours possible de trouver des solutions non criminelles autres que l'interdiction, même dans le cadre de la convention parce qu'elle est assujettie aux limites constitutionnelles d'un pays donné. Si nous exerçons nos pouvoirs en matière de santé, comme nous l'avons fait pour d'autres substances comme le tabac et l'alcool, nous pouvons contourner ces conventions. Nous comprenons que ces conventions sont souvent mentionnées, en ce sens que nous les avons signées et que nous devrions donc nous y conformer. Nous sommes d'avis que nous devrions nous en retirer. Elles sont périmées. Elles ne cadrent pas avec la réalité canadienne et ne font qu'aggraver la situation.

Les Pays-Bas sont signataires d'un grand nombre de ces conventions. Ils ont fait l'objet de plaintes de la part de nombreux pays voisins qui considéraient que les Pays-Bas avaient adopté une attitude trop permissive et que cela entraînerait d'énormes problèmes. Les Pays-Bas ont effectivement décriminalisé la possession personnelle. Ils ont laissé les lois telles quelles, mais ne les appliquent pas. Ils ont opté pour la solution des «cafés», c'est-à-dire des endroits où on ne sert pas d'alcool et qui sont à l'écart des endroits où on peut obtenir de l'héroïne ou de la cocaïne ou d'autres drogues dures. Même si l'utilisation a augmenté dans ce pays, elle est loin de correspondre au taux qu'affichent les pays, y compris le Canada et les États-Unis, où l'utilisation des drogues est interdite.

En 1961, lorsque nous avons signé la Convention unique, l'utilisation de la marijuana n'était pas un grave problème au Canada. C'est vraiment à partir de 1966 que son utilisation a grimpé en flèche. Le nombre de condamnations est passé de 2 000 par année à 40 000. La ligne dure que nous avons dû adopter en vertu de la convention de 1961 n'a absolument pas découragé l'utilisation. Elle a eu exactement l'effet contraire.

Pourquoi continuons-nous à agir ainsi? Nous sommes d'avis que le Canada devrait se retirer et examiner ce que font les Européens. Ils arrivent, dans le cadre des conventions, à trouver

non-prohibitionist approaches or to withdraw from them. We say we should do the same thing.

Senator Doyle: Mr. Conroy, could you refer me to any substantial research that has been done or prognostications that have been made about what the consequences might be if we chose the path you have recommended? How would we expect our American cousins to respond? How would we expect our own crime rates to be affected here in Canada? What would the outcome of it be? We have had a long time to think about this. Surely someone has been doing some research.

Mr. Conroy: I do not know of any specific research that has been done specifically in terms of impact or reaction from the United States. Certainly there are large groups in the United States that would probably applaud.

Certainly the U.S. Drug Policy Foundation and others working with that foundation in terms of the harm-reduction approach would be happy to see Canada or some other country finally stand up to what we would say is an incorrect approach and look at it from a harm-reduction perspective. However, I am sure the American government would not be happy if Canada took that position. I do not know if we need any research into that, given their position. I am sure they would have quite a reaction. They have chosen to go down this path. Seventy per cent of federal prisoners are in jail because of the war on drugs, and the great majority are black. In the United States, one in every three young blacks between the ages of 18 and 25 in the United States are under some kind of correctional supervision because of the war on drugs. We know that their approach will lead to further massive problems down the road.

Senator Doyle: Are you suggesting that we might anticipate something along the line of a no-trading-with-Cuba reaction from the U.S. government?

Mr. Conroy: We have so many different relationships with the United States on so many different issues that it is hard to predict whether they will treat this one as a Cuban type of situation or an Inside Passage type of situation in B.C. I suppose that is possible, but hopefully we would exercise our sovereignty and show the Americans that we can adopt an approach to drugs that will reduce the harm and the problems that come from drug use. They will be able, then, to look at us and see that we were right and they were wrong.

Senator Pearson: Many of us are interested in the international implications. We presume that it is helpful to have some agreement on hard drugs, and it is useful to make the distinction between soft drugs, such as marijuana, and hard drugs. However, I am curious about these international conventions. You imply that they were pushed by the Americans. Has any country withdrawn from a convention after signing it? Are the conventions under the United Nations?

des solutions autres que l'interdiction ou ils se retirent des conventions. Nous sommes d'avis que nous devrions faire de même.

Le sénateur Doyle: Monsieur Conroy, pourriez-vous m'indiquer les recherches importantes qui ont été faites ou les pronostics qui ont été faits quant aux conséquences qu'entraînerait l'adoption de la solution que vous recommandez? Quelle serait la réaction de nos cousins américains? Comment cela influencerait-il sur les taux de criminalité ici au Canada? Quelles en seraient les conséquences? Nous avons eu beaucoup de temps pour y penser. De la recherche a assurément été faite à ce sujet.

M. Conroy: Je ne suis pas au courant d'études particulières qui ont été faites pour évaluer précisément la réaction des États-Unis. Il ne fait aucun doute qu'il existe d'importants groupes aux États-Unis qui applaudiraient à une telle initiative.

Assurément, la Drug Policy Foundation des États-Unis et d'autres groupes qui travaillent avec cette fondation afin de réduire les effets néfastes seraient heureux de voir le Canada ou un autre pays finalement prendre position contre ce que nous considérons être une mauvaise solution et envisager la question de manière à diminuer les effets néfastes. Je suis toutefois sûr que le gouvernement américain ne serait pas heureux que le Canada adopte cette position. Je me demande si des recherches à ce sujet sont nécessaires, compte tenu de leur position. Je suis sûr que leur réaction serait assez vive. C'est la solution qu'ils ont choisie. Soixante-dix pour cent des prisonniers fédéraux incarcérés le sont à cause de la guerre contre la drogue et la grande majorité d'entre eux sont noirs. Aux États-Unis, un jeune Noir sur trois âgé entre 18 et 35 ans fait l'objet d'une surveillance correctionnelle à cause de la guerre contre la drogue. Nous savons que l'approche qu'ils ont adoptée entraînera d'énormes problèmes au bout du compte.

Le sénateur Doyle: Êtes-vous en train de laisser entendre que le gouvernement américain pourrait réagir comme il l'a fait avec Cuba lorsqu'il a interdit le commerce avec ce pays?

M. Conroy: Nous entretenons tellement de relations différentes avec les États-Unis sur tellement de questions qu'il est difficile de prédire s'ils opteront pour une ligne de conduite analogue à celle qu'ils ont adoptée à l'égard de Cuba ou à celle qu'ils ont adoptée dans l'affaire du Inside Passage en Colombie-Britannique. Je suppose que cela est possible, mais il est à espérer que nous exercerons notre souveraineté et montrerons aux Américains que nous pouvons adopter une solution en matière de drogues qui réduira les effets néfastes et les problèmes qu'entraîne l'usage de drogues. Ils seront alors en mesure de constater que nous avons raison et qu'ils avaient tort.

Le sénateur Pearson: Beaucoup d'entre nous s'intéressent aux incidences internationales. Nous partons du principe qu'il serait utile d'avoir une forme d'entente sur les drogues dures et qu'il est utile de faire la distinction entre les drogues douces comme la marijuana et les drogues dures. Cependant, ces conventions internationales m'intriguent. Vous laissez entendre qu'elles ont été établies à l'insistance des Américains. Y a-t-il des pays qui se sont retirés d'une convention après l'avoir signée? Ces conventions relèvent-elles des Nations Unies?

Mr. Conroy: They are United Nations' conventions, but I cannot give you an example of a specific country that has withdrawn. I think the Netherlands is still a signatory to many of them, even though it takes a different approach. I cannot tell you definitely, but we should look at what is being done in Spain, Italy, Germany and Switzerland. They are grappling with this problem as well. They are taking a different approach and moving in a different direction. I have not heard that the United States is taking a parallel Cuban-trade type of approach in reaction to what the Europeans are doing. The Europeans are clearly moving in a different direction.

You mentioned hard drugs versus soft drugs. I wish to make the point that the best arguments around are that we should come up with a different approach to heroin. We have historically seen this on the West Coast in greater degrees than perhaps elsewhere.

Senator Jessiman: And cocaine.

Mr. Conroy: Yes, but heroin in particular. It is such a powerful addiction for some people that they go to almost any lengths to get it. We know that a harm-reduction, heroin-maintenance approach — the old medical model from England — is far more successful in reducing the crime and health problems that result from abuse of that drug. There are good arguments for a totally different approach to heroin than perhaps the more popular soft drugs, such as marijuana. We do not say that you should still take this hard-line approach to what would be classified as hard drugs. We know that we can reduce the harm to the public and to individuals and their families by taking it out of the criminal culture, which prevents us, in many cases, from properly getting to the bottom of the problem and trying to solve it.

Senator Milne: Your brief has been very persuasive. I hesitate to ask a criminal lawyer this question, but I should like to know whether you feel this bill offers the Crown useful tools in plea bargaining?

Mr. Koziobrocki: The advantage in terms of plea bargaining is that there appears to be, more so than in the past, a differentiation between an indictable offence and a summary conviction offence. The parameters of summary conviction offences, in some cases, have been expanded. I think it would be a useful tool for a prosecutor to use, in the sense that someone who is prepared to plead guilty is more likely to plead guilty if it is a summary conviction offence than if it is an indictable offence. In that respect, once you expand the parameters of the summary conviction offences, the Crown feels less constrained to proceed in that way, in the sense that they know that their sentencing provision is broader and that they can ask for a wider range of sentencing. From a prosecutor's point of view, I would agree that this is a useful tool. From a defence counsel's point of

M. Conroy: Il s'agit de conventions des Nations Unies, mais je ne peux pas vous donner d'exemple d'un pays en particulier qui se soit retiré. Je pense que les Pays-Bas sont toujours signataires d'un grand nombre d'entre elles bien qu'ils aient adopté une approche différente. Je ne peux pas vous répondre de façon précise, mais nous devrions examiner ce qui est en train de se faire en Espagne, en Italie, en Allemagne et en Suisse, car ces pays sont eux aussi aux prises avec ce problème. Ils abordent le problème différemment et sont en train d'adopter une approche différente. Je n'ai pas entendu dire qu'en réaction aux initiatives des Européens, les États-Unis étaient en train d'adopter une ligne de conduite semblable à celle qu'ils ont adoptée à l'égard de Cuba. Il est clair que les Européens sont en train d'adopter une orientation différente.

Vous avez mentionné les drogues dures par rapport aux drogues douces. J'aimerais souligner que le meilleur argument, c'est que nous devrions adopter une approche différente en ce qui concerne l'héroïne. Nous l'avons constaté traditionnellement sur la côte ouest beaucoup plus qu'ailleurs, peut-être.

Le sénateur Jessiman: Et la cocaïne.

M. Conroy: Oui, mais surtout l'héroïne. C'est une drogue qui crée une telle accoutumance chez certaines personnes qu'elles ne reculeront devant pratiquement rien pour s'en procurer. Nous savons qu'une approche axée sur la diminution des effets néfastes et la distribution de doses d'entretien d'héroïne — l'ancien modèle médical provenant d'Angleterre — permet beaucoup plus efficacement de réduire la criminalité et les problèmes de santé qui découlent de l'abus de cette drogue. Il existe de solides arguments qui militent en faveur d'une approche entièrement différente en ce qui concerne l'héroïne de celle adoptée à l'égard des drogues douces plus populaires comme la marijuana. Nous ne préconisons pas de poursuivre la ligne dure à l'égard d'une drogue qui serait catégorisée parmi les drogues dures. Nous savons que nous pouvons réduire les effets néfastes pour le public, les particuliers et leurs familles en décriminalisant l'utilisation de cette drogue, car la criminalisation de cette drogue nous empêche dans bien des cas d'aller vraiment au fond du problème et d'essayer de le régler.

Le sénateur Milne: Votre mémoire est très persuasif. J'hésite à poser cette question à un criminaliste, mais j'aimerais savoir si à votre avis ce projet de loi offre à la Couronne des outils utiles dans la négociation de plaidoyers?

M. Koziobrocki: Sur ce plan, l'avantage, c'est qu'il semble y avoir une plus grande différenciation que par le passé entre une infraction punissable sur acte d'accusation et une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Dans certains cas, les paramètres des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité ont été élargis. Je pense que ce serait un outil utile pour un procureur en ce sens qu'une personne qui est prête à plaider coupable est plus susceptible de le faire si l'infraction est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité plutôt que sur acte d'accusation. Par conséquent, une fois que l'on élargit les paramètres des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, la Couronne se sent moins contrainte de procéder de cette manière, en ce sens qu'elle sait qu'elle dispose d'une plus grande marge de manoeuvre au niveau de la

view, it is a useful tool to some extent, when they wish to resolve matters of this type.

Mr. Conroy: If you look at the American approach, to the extent that there are heavier penalties — such as forfeiture of assets — a great many people plead guilty to avoid or to reduce the Draconian penalties. The Crown can say, “If you plead guilty, we will not take your house and property.” The incentive is there for the person to plead guilty even if they may not be guilty. That is what is happening in the United States.

Senator Milne: Could you tell me more about this Contraventions Act? You say that it has been passed but not proclaimed. Why not, and when was it passed?

The Chair: A new Contraventions Act has been re-initiated in the House of Commons. Apparently it will go through first, second, and third readings on Friday and will come to us after the Easter recess. I do not know whether that is the same bill that was referred to earlier. I cannot tell you. I have not seen the legislation.

Mr. Koziobrocki: This was a 1992 act. My recollection is that it has not been proclaimed. I presume that what we are talking about is something very similar. We will have to wait until after Easter.

Senator Lewis: I would like to address clause 31. It deals with inspectors being appointed by the minister to enter premises. Under the definition section, “practitioner” is defined as “a person who is registered and entitled under the laws of a province to practise in that province the profession of medicine, dentistry or veterinary medicine, and includes any other person or class of persons prescribed as a practitioner.” I presume “prescribed” refers to regulations. We realize that there will be regulations under the act, but we do not know what will be in those regulations.

Yesterday, we heard from representatives of the medical profession who expressed great concern with respect to clause 31. They have the feeling that it will adversely affect medical practitioners. When we look at this, it seems to me that it probably does not deal with that type of situation because it gives the right to an inspector to enter premises, presumably used for the purpose of conducting the business or professional practice of any person licensed or otherwise authorized under the regulations to deal in the controlled substance. Subclause (c) contains an exemption concerning the records of the medical condition of the persons involved.

You may not have had time to consider this matter carefully, and we do not know what will be in the regulations. However, it seems safe to presume that what is probably in mind is that under the regulations there will be people licensed or authorized to deal in a controlled substance. We do not know what “deal” means either.

Mr. Conroy: Would that not include all medical practitioners?

détermination de la peine. Pour un procureur, je conviens qu’il s’agirait d’un outil utile. Pour un avocat de la défense, c’est un outil relativement utile lorsqu’il souhaite régler ce genre d’affaire.

M. Conroy: Si vous regardez l’approche adoptée par les États-Unis, où des peines plus lourdes sont prévues — comme la confiscation des biens — beaucoup de gens plaident coupables pour éviter ou réduire ces peines draconiennes. La Couronne peut dire: «Si vous plaidez coupable, ils ne saisiront pas votre maison et vos biens.» On veut ainsi inciter la personne à plaider coupable même si elle ne l’est peut-être pas. C’est ce qui se passe aux États-Unis.

Le sénateur Milne: Pouvez-vous m’en dire un peu plus à propos de cette Loi sur les contraventions? Vous dites qu’elle a été adoptée, mais pas promulguée. Pourquoi ne l’a-t-elle pas été et quand a-t-elle été adoptée?

La présidente: Une nouvelle Loi sur les contraventions a été présentée à nouveau à la Chambre des communes. Apparemment, elle franchira l’étape de la première, de la deuxième et de la troisième lectures vendredi et nous reviendra après le congé de Pâques. J’ignore s’il s’agit du même projet de loi dont on a parlé plus tôt. Je ne suis pas en mesure de vous le dire. Je n’ai pas vu ce projet de loi.

M. Koziobrocki: Il s’agissait d’une loi adoptée en 1992. Si je me souviens bien, elle n’a pas été promulguée. Je suppose que celle dont nous parlons s’en rapproche beaucoup. Nous devons attendre jusqu’après Pâques.

Le sénateur Lewis: J’aimerais aborder l’article 31 du projet de loi. Il traite des inspecteurs nommés par le ministre pour procéder à la visite d’un lieu. L’article du projet de loi qui renferme les définitions définit «praticien» comme une «personne qui, en vertu des lois d’une province, est agréée et est autorisée à exercer dans cette province la profession de médecin, de dentiste ou de vétérinaire. Y sont assimilées toute autre personne ou catégorie de personnes désignées par règlement.» Nous sommes conscients que des règlements seront établis en vertu de la loi, mais nous en ignorons la teneur.

Hier, nous avons entendu des représentants de la profession médicale qui ont exprimé de graves réserves à propos de l’article 31 du projet de loi. Ils craignent que ce projet de loi nuise aux praticiens. Il me semble que ce projet de loi ne traite probablement pas de ce type de situations parce qu’il donne le droit à un inspecteur de procéder à une visite d’un lieu qui sert vraisemblablement à l’exercice de l’activité professionnelle du titulaire d’une autorisation ou d’une licence réglementaire l’habilitant à faire le commerce de substances désignées. L’alinéa c) prévoit une exception concernant les dossiers sur l’état de santé des personnes en cause.

Vous n’avez peut-être pas eu le temps d’examiner de près cette question, et nous ignorons quelle sera la teneur des règlements. On peut toutefois supposer qu’ils auront pour objet d’indiquer que des titulaires d’une autorisation ou d’une licence réglementaire seront habilités à faire le commerce de substances désignées. Nous ignorons également ce que l’on entend par l’expression «faire le commerce».

M. Conroy: Cela n’inclurait-il pas tous les praticiens?

Senator Lewis: It could. That is what I am wondering. Yet, it does not state specifically "practitioner".

Mr. Conroy: I expect that it would include all medical practitioners.

Mr. Koziembrocki: As well as pharmacists.

Senator Lewis: Yes, that is right. This will really be restricted to those persons who become licensed or authorized under the regulations. In other words, if it did not have that qualification, it would apply to everyone. It seems to be restricted to those people whom they may in the future license.

Mr. Conroy: It seems to be clearly restricted to those persons conducting the business or professional practice who are licensed or otherwise authorized under the regulation. There will have to be that step before the section applies.

Mr. Koziembrocki: If the scheme of the legislation is to make illegal the possession of certain substances and then to allow for exemptions under the act, then you have to have some way of regulating those exemptions. This is one the ways you will do it.

Senator Lewis: We are talking about this when we do not even know what will be in the regulations.

Mr. Koziembrocki: I expect that you will find pharmacists, doctors and people of that ilk in the regulations.

Senator Lewis: There may be others.

Mr. Conroy: If this bill goes through, hopefully, there will be something more in the regulations to allow practitioners, particularly those in the medical profession, to use these drugs in a positive and therapeutic manner. There is nothing in the bill that seems to deal with that, which, in our view, is another defect.

If we are putting in new legislation to deal with new drug policy, then why do we not have that in it? The regulations in the Narcotic Control Act provide — or at least they used to — for a medical practitioner to be able to prescribe a narcotic where it was medically necessary. I think they still had to be licensed or authorized similarly to deal in it before they could do so.

The Chair: I believe Dr. Armstrong explained that very carefully yesterday when he said the very fact that he has a licence to practise medicine is also a licence to administer drugs, including narcotics.

Mr. Conroy: Was he saying that he could prescribe, for example, marijuana to an AIDS patient today?

The Chair: No. He was dealing with palliative drugs, including morphine, which he has a licence to administer as a practising physician.

Mr. Conroy: We often hear of people who really want to get marijuana because of its anti-nausea effects, in terms of AIDS or cancer. I have had a number of people approach me about that. The big problem is the inability to get a legal supply and a

Le sénateur Lewis: C'est possible. C'est ce que je me demande. Pourtant, cet article ne fait aucune mention particulière des «praticiens».

M. Conroy: Je crois que cela inclurait tous les praticiens.

M. Koziembrocki: Ainsi que les pharmaciens.

Le sénateur Lewis: Oui, c'est exact. L'application de cet article se limitera en fait aux personnes qui deviennent titulaires d'une autorisation ou d'une licence réglementaire. En d'autres mots, si cela n'était pas précisé, il s'appliquerait à tout le monde. Son application semble restreinte aux personnes à qui on pourrait à l'avenir délivrer une licence.

M. Conroy: Il semble de toute évidence se limiter aux personnes titulaires d'une autorisation ou d'une licence réglementaire dans l'exercice de leur activité professionnelle. Il faudra que cette condition existe pour que l'article s'applique.

M. Koziembrocki: Si ce projet de loi vise à rendre illégale la possession de certaines substances, puis à permettre des exceptions en vertu de la loi, il faut alors réglementer ces exceptions d'une certaine façon. C'est l'une des façons de le faire.

Le sénateur Lewis: Nous en parlons sans même savoir quelle sera la teneur de ces règlements.

M. Koziembrocki: J'imagine que les pharmaciens, les médecins et autres personnes de cet acabit seront visés par les règlements d'application.

Le sénateur Lewis: Il pourrait y en avoir d'autres.

M. Conroy: Si ce projet de loi est adopté, il est à espérer qu'il y aura quelque chose de plus dans les règlements pour permettre aux intervenants, notamment aux membres de la profession médicale, à utiliser ces drogues de manière positive et thérapeutique. Rien dans le projet de loi ne semble traiter de ce point, ce qui, à notre avis, est une autre lacune.

Si nous présentons une nouvelle mesure législative en vue de cette nouvelle politique en matière de drogues, pourquoi ne pas inclure ce point? Les règlements d'application de la Loi sur les stupéfiants stipulent — ou stipulaient, tout du moins — qu'un médecin pratiquant peut prescrire un stupéfiant si celui-ci est médicalement nécessaire. Je crois qu'ils doivent toujours avoir un permis de pratiquer ou être autorisés à en faire le commerce pour pouvoir le faire.

La présidente: Je crois que M. Armstrong a répondu clairement à cette question hier, lorsqu'il nous a dit que le fait d'avoir un permis de pratiquer la médecine lui permet également d'administrer des médicaments, y compris des stupéfiants.

M. Conroy: Disait-il qu'il peut aujourd'hui prescrire à un sidéen de la marijuana, par exemple?

La présidente: Non. Il parlait des médicaments palliatifs, comme la morphine, qu'il a le droit d'administrer en tant que médecin pratiquant.

M. Conroy: Nous entendons souvent parler de gens qui veulent à tout prix obtenir de la marijuana en raison de ses effets contre la nausée, dans les cas de sida ou de cancer. Plusieurs personnes m'ont abordé à ce sujet. Le gros problème qui se pose,

reluctance on the part of the medical profession to prescribe it for fear of what will happen to them if they do so.

The Chair: That is partly because the medical profession itself has not made the decision that these drugs are beneficial.

Mr. Conroy: Last fall, the association which represents professional health care givers in the United States passed a major resolution supporting the decriminalization of marijuana for therapeutic and medical uses. Many members of our medical profession are members of that association. It is an international organization. As I understand it, the evidence from the experts is quite clear. There are a number of very significant therapeutic uses for marijuana.

Senator Lewis: I am fascinated with the words "to deal in". It does not say "who has possession" but "to deal in". It almost sounds as though we are not concerned about whether you have it but only if you deal in it in some way. It refers to people who conduct a business or professional practice.

Senator Milne: Is prescribing considered dealing?

Senator Lewis: Perhaps the regulations will explain that.

Mr. Conroy: They often give the broadest definition so that we can refine them in the courts later.

Mr. Koziobrocki: You mean expand upon them.

Senator Corbin: The French text is extremely clear. It states "vente et commerce". It has nothing to do with the practice of medicine at that point.

Mr. Conroy: Arguably, prescribing is not dealing because you are not getting paid for it. The pharmacist gets paid, although I suppose it is still commerce.

The Chair: There are some areas of the country, however, in which the doctor is also the pharmacist. I can give you examples of cases in northern Manitoba where the nurse is the pharmacist. Again, it can become a more complex issue in remote communities than, perhaps, in our urban communities.

Senator Lewis: I have the feeling that it is not aimed at that but at drug dealers per se.

Senator Bryden: I should like to compliment the bar on the forward-looking and creative approach that you have developed over the years as a professional association. It is very rare that, as a lawyer, I get the opportunity to compliment my own profession because we are much maligned. This is my first opportunity since becoming a member of this committee to look at the policy of the bar in this regard. It is innovative and courageous.

c'est que l'on ne peut pas légalement avoir une réserve de cette substance, sans compter que les professionnels de la santé répugnent à la prescrire par crainte de ce qui pourrait leur arriver.

La présidente: C'est en partie parce que la profession médicale n'a pas elle-même décrété que ces drogues sont bénéfiques.

M. Conroy: L'automne dernier, l'association qui représente les professionnels de la santé aux États-Unis a adopté une résolution importante en faveur de la décriminalisation de la marijuana à des fins thérapeutiques et médicales. Beaucoup de personnes appartenant ici à la profession médicale sont membres de cette association, laquelle est un organisme international. D'après ce que je comprends, les spécialistes sont tout à fait clairs à ce sujet. La marijuana offre plusieurs possibilités thérapeutiques fort importantes.

Le sénateur Lewis: Les mots «faire le commerce» me fascinent. Il n'est pas question ici «d'avoir en sa possession», mais de «faire le commerce». Cela revient presque à dire que nous ne nous inquiétons pas de savoir si vous avez ces substances en votre possession, mais seulement de savoir si vous en faites le commerce d'une façon ou d'une autre. Il est question ici de personnes qui font des affaires ou exercent une profession.

Le sénateur Milne: Considère-t-on le fait de prescrire des médicaments comme du commerce?

Le sénateur Lewis: Les règlements d'application expliqueront peut-être ce point.

M. Conroy: Souvent, c'est la définition la plus large qui est donnée de manière que l'on puisse ensuite la parfaire devant les tribunaux.

M. Koziobrocki: Vous voulez dire la développer.

Le sénateur Corbin: La version française est extrêmement claire. On y lit «vente et commerce». Cela n'a pour l'instant rien à voir avec l'exercice de la médecine.

M. Conroy: On peut soutenir que le fait de prescrire des médicaments ne veut pas dire en faire le commerce, car vous n'êtes pas payé pour cela. C'est le pharmacien qui est payé, bien que je suppose qu'il s'agisse toujours d'un commerce.

La présidente: Dans certaines régions du pays toutefois, le médecin joue également le rôle de pharmacien. Je peux vous en donner des exemples dans le nord du Manitoba, où l'infirmière est aussi la pharmacienne. Cette question peut devenir beaucoup plus complexe dans les collectivités éloignées que, peut-être, dans nos villes.

Le sénateur Lewis: J'ai l'impression que la loi ne vise pas cela, mais plutôt les trafiquants de drogue en tant que tels.

Le sénateur Bryden: J'aimerais féliciter le barreau à propos de l'approche novatrice et créative qu'il a acquise au fil des ans en tant qu'association professionnelle. Il est très rare qu'en ma qualité d'avocat j'aie l'occasion de féliciter mes propres collègues, car les avocats sont très pernecieux. Depuis que je suis membre de ce comité, c'est la première fois que j'ai l'occasion d'examiner la politique du Barreau à cet égard et je dois dire qu'elle est novatrice et courageuse.

From what you have said, you have been working on this matter since at least 1974. Obviously, you are far from winning the day on it. My question is this: In a society which, to me at least, appears to be increasingly law-and-order oriented, how does a government take initiatives in an area such as this? Do you have any suggestions for us? How do we prepare the ground so that the government, without getting thrown out of office as having gone off the deep end, introduce legislation or take an approach that would reflect what you are suggesting here?

Mr. Conroy: I think we have a systemic problem in our society. That is to say, most of us get our information about these issues from the media, whether it is the print media or the television medium. Inevitably, and understandably, the media focus on unusual and exceptional events. Therefore, we get a steady diet of unusual and exceptional events and many of us then start to think that that is the norm, the routine, the mundane. It is those events which start to drive public policy or prevent public policy from moving forward. After all, it often takes only one event in the criminal justice area to set back approaches for many months or many years. I think that is part of the problem.

However, to a great degree, we have been successful in the courts and with the police. While the law has gone along this route since 1923, and in particular since 1961, what has been happening in practice in the courts is a reduction in penalties. For marijuana, you will normally get a discharge, a \$100 fine or something of that nature. The police and the courts have been moving in this direction while the government has been going in the opposite direction. I think this is particularly so because of the Americans and the big fuss they have made. Other than going to public surveys and trying to get a good idea of what the public wants or is prepared to accept, it is difficult to act in a political manner.

Again, I think it just takes courage or standing up to countries like the U.S., as the Netherlands did. Certainly, what they did was not popular. Many other countries worried about what would happen in terms of their own situations.

My understanding of the surveys is that most members of the Canadian public do not really care about the marijuana issue. It is just not something that is part of their focus or interest at all. This is so because they have so much misinformation about other drugs, and they continue to get misinformation because of prohibition. Even the police officers who go to the schools to talk to kids about drugs often cannot say exactly what they really think because they have to maintain the status quo. Some change is needed in order for us to move further forward.

In many respects, the present system precludes us from moving forward. As I understand it, in the United States much of the research into marijuana suddenly stopped. They are not researching it anymore since the war on drugs took off.

D'après ce que vous avez dit, vous travaillez là dessus depuis au moins 1974. De toute évidence, vous n'êtes pas près de remporter la victoire. Ma question est la suivante: dans une société qui, à mon avis du moins, semble de plus en plus être axée sur l'ordre public, comment un gouvernement peut-il prendre des initiatives dans un domaine comme celui-ci? Avez-vous des propositions à nous faire? Comment préparons-nous le terrain de manière que le gouvernement puisse présenter une loi ou adopter une approche reflétant ce que vous proposez, sans pour autant perdre le pouvoir?

M. Conroy: À mon avis, nous avons un problème systémique dans notre société. Ce que je veux dire, c'est que ce sont les médias, qu'il s'agisse des journaux ou de la télévision, qui transmettent l'information à la plupart des gens. Il est inévitable et compréhensible que les médias se concentrent sur des événements inhabituels et exceptionnels. Par conséquent, nous entendons constamment parler d'événements inhabituels ou exceptionnels et, pour beaucoup d'entre nous, cela devient normal, ordinaire, banal. Ce sont ces événements qui déclenchent la politique officielle ou qui y mettent un frein. Après tout, il suffit souvent qu'un seul événement survienne dans le domaine de la justice pénale pour nous faire reculer pendant plusieurs mois ou plusieurs années. Je crois que cela fait partie du problème.

On peut dire toutefois que dans une grande mesure, nous avons connu certains succès dans les tribunaux ainsi qu'auprès de la police. Alors que la loi suit cette voie depuis 1923, et depuis 1961 en particulier, les tribunaux, à toutes fins pratiques, imposent des peines moins lourdes. En ce qui concerne la marijuana, l'inculpé bénéficie normalement d'une absolution et doit payer une amende de 100 \$ ou quelque chose du genre. La police et les tribunaux s'engagent sur cette voie, tandis que le gouvernement fait le contraire. Je crois que cela s'explique en particulier par l'attitude des États-Unis qui ont fait beaucoup d'histoires à ce sujet. Mis à part les sondages publics, qui permettent d'avoir une bonne idée de ce que souhaite le public ou de ce qu'il est prêt à accepter, il est difficile d'agir politiquement.

Je le répète, il faut à mon avis beaucoup de courage pour s'opposer à des pays comme les États-Unis, comme l'ont fait les Pays-Bas. Évidemment, ils n'ont pas gagné en popularité, bien d'autres pays s'inquiétant des répercussions éventuelles de leur décision sur leur territoire.

D'après ce que je comprends des sondages, la plupart des Canadiens ne s'intéressent pas vraiment à la question de la marijuana, parce qu'ils sont mal renseignés à propos d'autres drogues et qu'ils continuent de l'être en raison de l'interdiction en vigueur. Les agents de police eux-mêmes qui doivent parler aux écoliers du problème de la drogue ne peuvent pas souvent dire exactement ce qu'ils pensent vraiment, car ils doivent maintenir le statu quo. Nous avons besoin de changement pour progresser.

À de nombreux égards, le système actuel nous empêche de progresser. D'après ce que je comprends, la plupart de la recherche effectuée aux États-Unis sur la marijuana a subitement été interrompue. On ne fait plus de recherche dans ce domaine depuis le début de la guerre contre les drogues.

However, you say to yourself, "We have known about this stuff for so many years, and we have had so much research done, surely, by now, if there were a significant public health problem, it would have been apparent regardless of the research." Yet, it seems that there is still this old thing that prevents us from doing something quite simple, that is, to start reversing the direction.

Senator Bryden: One of you indicated that it really does lead to some absurdities and that it holds the law up to considerable disrespect. I can remember as a Deputy Attorney General sitting with the police and the prosecutors in preparation for a rock festival coming into my province. A decision was made that the only way to manage what was about to happen was to ignore any use of marijuana or drugs because, otherwise, we ran the risk of causing a riot. The absurdity of it was that that same morning one of the constables who was sitting at the meeting had to leave because he was prosecuting a 17-year old for having smoked a joint. At some point, the criminal element, as well as the general public and youth, look at the way we administer our laws and see that it is so irrational that they lose respect for the laws. It is hard for me to see that a teenager smoking marijuana is some kind of threat to our society; yet we cannot seem to do anything about bike gangs that hold cities to ransom.

Mr. Conroy: By creating black markets instead of undoing them, we feed the bike gangs. Undoing them would take away from their profits.

Senator Bryden: It will take time, but it may be possible to follow a route different from the Americans. It has taken a long period of time — and the Chair will be interested in hearing me make this comment — for Canada to have taken a different route in relation to guns.

Mr. Conroy: It can be done.

Senator Bryden: It is to the point where people define a Canadian as an American armed only with a medicare card. It will take a concerted effort, not just by the Canadian Bar Association but by other groups as well, to move public opinion to the point where we can develop a different system and a different approach. Someone mentioned that one out of every three people in prison for drug abuse in the U.S. is black. We have a very serious situation in our own country in relation to certain offences, not just drug offences, wherein one in four people incarcerated is native. There is more to changing our approach than just as it relates to prohibited substances.

Mr. Conroy: When people look at the consequence of going to prison, they seem to think, "Oh, well, it is off to prison". What used to be six months as a maximum for summary conviction we now see in this legislation has become one year and 18 months. It is as if we will just add another six months here or there. The latest statistics show that it costs an average of \$44,000 a year to keep a person in prison. Why are we just adding on an extra six

On ne peut toutefois s'empêcher de se dire: «Nous connaissons bien la question depuis longtemps, nous avons fait tellement de recherches là dessus que si cela posait maintenant un grave problème de santé publique, on s'en serait aperçu indépendamment de toute cette recherche.» Pourtant, il semble que quelque chose continue de nous empêcher de prendre une décision fort simple, c'est-à-dire de commencer à faire tout le contraire.

Le sénateur Bryden: L'un de vous a dit que cela donne lieu à des absurdités, ce qui entraîne un irrespect considérable de la loi. Lorsque j'étais sous-procureur général, je me souviens que j'avais dû rencontrer la police et les procureurs peu avant la tenue d'un festival rock dans ma province. Nous avons décidé alors que la seule façon de procéder pour contrôler ce qui risquait d'arriver consistait à fermer les yeux sur tout usage de marijuana ou de drogue, car sinon, nous courrions le risque de provoquer une émeute. Le plus absurde dans tout cela, c'est qu'au même moment, l'un des agents qui participait à la rencontre a dû partir, car il poursuivait un jeune de 17 ans accusé d'avoir fumé un joint. À un moment donné, l'élément criminel, le grand public et les jeunes examinent la façon dont nous appliquons nos lois et se rendent compte qu'elle est tellement irrationnelle qu'ils perdent tout respect des lois. Il m'est difficile d'admettre qu'un adolescent qui fume de la marijuana présente une menace à notre société; par contre, il semble que nous soyons totalement impuissants face aux bandes de motards qui exercent un chantage sur les villes.

M. Conroy: En créant des marchés noirs au lieu de les démanteler, nous encourageons les bandes de motards. Les démanteler équivaldrait à leur enlever leurs profits.

Le sénateur Bryden: Il peut être possible de suivre une voie différente de celle des Américains, mais cela prendra du temps. Cela a pris beaucoup de temps — et ce que je vais dire intéressera la présidente — au Canada de suivre une voie différente de celle des Américains à propos des armes à feu.

M. Conroy: Cela peut se faire.

Le sénateur Bryden: On en est arrivé au point où les gens décrivent un Canadien comme étant un Américain armé d'une carte de santé uniquement. Non seulement l'Association du Barreau canadien, mais aussi d'autres groupes, devront concerter leurs efforts pour amener le public à admettre que nous pouvons mettre sur pied un système différent et adopter une approche différente. Quelqu'un a dit qu'aux États-Unis, une personne sur trois qui se retrouve en prison pour abus de drogues est noire. Dans notre propre pays, la situation est très grave en ce qui concerne certaines infractions, non seulement les infractions en matière de drogues, puisqu'une personne sur quatre qui se retrouve en prison est autochtone. Les mentalités doivent donc changer, et non seulement en ce qui concerne les substances interdites.

M. Conroy: Les gens ne s'inquiètent pas trop des conséquences d'une peine de prison. Les peines qui auparavant étaient de six mois au maximum dans les cas de déclaration sommaire de culpabilité durent maintenant un an et 18 mois, ainsi que nous le voyons dans cette mesure législative. C'est comme s'il suffisait d'ajouter six mois ici ou là. D'après les statistiques les plus récentes, il en coûte 44 000 \$ par an en moyenne pour garder une

months? Is there any evidence to suggest that an additional six months will be more effective in dealing with the problem? My understanding is exactly the opposite. The classic place for a person to want to alter his consciousness and get away from the drudgery and boredom in other parts of life is in a prison. The demand for drugs in prisons is greater probably than anywhere else because you want to escape. If you cannot do it physically, then you do it mentally. I am afraid that we are just perpetuating the situation.

The Chair: My question has to do with international conventions. I must say I am surprised that you suggest we should opt out of all these international agreements. As a general principle, I think that is not a good idea for a country like Canada. Why do you suggest that route rather than the route that the Netherlands has taken? They continue to be participants in those international conventions while at the same time they come up with their own made-in-the-Netherlands policy, which is harm reduction, an approach which I think is reasonable.

Mr. Conroy: We say that if you can do that within the conventions, then do so. I am not sure that the Netherlands is complying with the conventions. The objection that is presented here every time we have suggested decriminalization or opposed a bill is that we have to comply with our international conventions. We are really saying that in some measure you can do what we are suggesting consistent with the conventions, but on our reading of the conventions some of what we are suggesting you cannot do and be consistent with them. You would have to say, "We will sign it but turn a blind eye to it and go ahead with our own policy in order to show you that this is the wrong approach." We are saying that if we are to be consistent and really adopt a brand-new policy, we should withdraw from those conventions because they call for something different. We should be working toward, perhaps, developing other conventions that are totally harm-reduction oriented.

The Chair: Thank you all for being here today. You have helped us in our analysis of the legislation.

The committee adjourned.

personne en prison. Pourquoi ajouter six mois? Est-il prouvé que six mois de plus permettront de mieux régler le problème? À mon avis, c'est tout le contraire. La prison est l'endroit idéal pour modifier sa conscience et se soustraire à l'ennui de la vie. La demande de drogues est probablement plus élevée en prison que partout ailleurs, car le prisonnier veut s'échapper. S'il ne peut le faire physiquement, il doit le faire mentalement. Je crains que nous ne fassions que perpétuer la situation.

La présidente: La question que je souhaite poser traite des conventions internationales. Je dois dire que je suis surprise de vous entendre proposer que nous devrions nous retirer de tous ces accords internationaux. En général, je ne pense pas que ce soit une bonne idée pour un pays comme le Canada. Pourquoi proposez-vous cette solution plutôt que celle adoptée par les Pays-Bas? Ce pays continue à souscrire à ces conventions internationales tout en ayant sa politique maison, qui consiste à réduire les effets nuisibles, approche qui, à mon avis, est raisonnable.

M. Conroy: Ce que nous disons, c'est que si vous pouvez le faire dans le cadre des conventions, allez-y. Je ne suis pas sûr que les Pays-Bas respectent les conventions. Chaque fois que nous proposons ici la décriminalisation ou que nous nous opposons à un projet de loi, on nous rétorque que le Canada doit respecter ses conventions internationales. Ce que nous disons, en fait, c'est que vous pouvez jusqu'à un certain point donner suite à nos propositions dans la mesure où elles sont compatibles avec les conventions, mais d'après notre interprétation des conventions, il est impossible de donner suite à certaines de nos propositions tout en respectant ces conventions. Il faudrait que vous disiez: «Nous allons signer cette convention, mais ne pas y prêter attention et adopter notre propre politique afin de vous montrer qu'il s'agit d'une mauvaise approche.» En toute logique, si nous voulons vraiment adopter une politique entièrement nouvelle, nous devons nous retirer de ces conventions, car elles exigent quelque chose de différent. Nous devrions peut-être nous efforcer d'élaborer d'autres conventions qui soient complètement axées sur la réduction des effets nuisibles.

La présidente: Merci à vous tous d'être venus aujourd'hui. Vous nous avez aidés dans l'analyse de cette mesure législative.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Canadian Bar Association:

Tamra Thomson, Director, Legislative and Law Reform;
Mr. John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment &
Release.

From the Criminal Lawyers' Association of Ontario:

Irwin Koziembrocki, Treasurer.

Pour le projet de loi C-8:

De l'Association du Barreau canadien:

Tamra Thomson, directrice, Législation et Réforme du droit;
John Conroy, président, comité sur l'emprisonnement et la
libération.

De la Criminal Lawyer's Association of Ontario:

Irwin Koziembrocki, trésorier.

A1
C24
L32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, April 18, 1996

Le jeudi 18 avril 1996

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Third Proceedings on:

Examination of Bill C-8,

An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-8,

Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Bernston)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Ghitter. (April 17, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Corbin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Bernston)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter. (Le 17 avril 1996)

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, April 18, 1996

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 8:37 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bryden, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (9).

Other Senator in attendance: The Honourable Senator Gigantès.

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Hempline Inc.:

Geoff Kime, Director of Operations.

From the Canadian Industrial Hemp Lobby:

Roddy Heading, Director Hemp Futures Study Group, member of the International Hemp Association;

Larry DuPrey, President, Hemp Club Inc. and Chanvre en Ville, Trustee, Hemp Industries Association of North America.

From Cannabis Canada:

Dana Larsen, Editor;

Marc Emery, Publisher.

Private individuals:

Robert Hamon;

Andy Rapoch (Past president N.O.R.M.L.);

Nicholas Bureau.

From HIV/AIDS Legal Network and The Canadian AIDS Society:

Ralf Jürgens, Project Coordinator, Legal and Ethical Issue;

Russell Armstrong, Executive Director, Canadian AIDS Society.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.)

The Chair made an opening statement.

Mr. Geoff Kime made a presentation.

Mr. Roddy Heading made a statement.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 18 avril 1996

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 8 h 37, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bryden, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gigantès.

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Hempline Inc.:

Geoff Kime, directeur des opérations.

Du Canadian Industrial Hemp Lobby:

Roddy Heading, directeur *Hemp Futures Study Group*, membre de l'*International Hemp Association*;

Larry DuPrey, président, *Hemp Club Inc.* et *Chambre en Ville*, administrateur de la *Hemp Industries Association of North America*.

De Cannabis Canada:

Dana Larsen, éditeur,

Marc Emery, directeur.

Particuliers:

Robert Hamon;

Andy Rapoch (ex-président de N.O.R.M.L.);

Nicholas Bureau.

Du Réseau juridique canadien VIH/SIDA et de la Société canadienne du SIDA:

Ralf Jürgens, coordonnateur du projet sur les questions d'ordre juridique et éthique;

Russell Armstrong, directeur exécutif, Société canadienne du SIDA.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 2 du mercredi 27 mars 1996.)

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Geoff Kime fait un exposé.

M. Roddy Heading fait une déclaration.

Mr. Larry DuPrey made a statement and, together with Messrs. Kime and Heading, answered questions.

At 9:45 a.m., the sitting was suspended.

At 9:55 a.m., the sitting was resumed.

Mr. Marc Emery made an opening statement.

Messrs. Robert Hamon, Andy Rapoch and Nicholas Bureau each made a statement.

Mr. Dana Larsen made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:35 a.m., Mr. Ralf Jürgens made a statement and, together with Mr. Armstrong, answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee*

AFTERNOON SESSION

Thursday, April 18, 1996

(6)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 2:05 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

Other senator in attendance: The Honourable Senator Gigantès.

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the City of Toronto:

Wade Hillier, Coordinator, Mayor's Task Force on Drugs.

From Downtown/Eastside Residents Association, Vancouver:

Dayle Mosely, Assistant to the Executive Director.

From the Assembly of First Nations:

Ovice Mercredi, National Chief;

Randy Bottle, Member, Commission on Health (Alberta);

Rufus Goodstriker, Elder;

Frank Shawbadees, Saugeen 29 First Nation (Ontario), Elder.

From the National Coalition for Health Freedom:

Miriam Hawkins, Coordinating Director;

M. Larry DuPrey fait une déclaration et, aidé de MM. Kime et Heading, répond aux questions.

À 9 h 45, le comité suspend ses travaux.

À 9 h 55, le comité reprend ses travaux.

M. Marc Emery fait une déclaration liminaire.

MM. Robert Hamon, Andy Rapoch et Nicholas Bureau font chacun une déclaration.

M. Dana Larsen fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 35, M. Ralf Jürgens fait une déclaration et, aidé de M. Armstrong, répond aux questions.

À 12 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le jeudi 18 avril 1996

(6)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 14 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson. (11)

Autres sénateur présent: L'honorable sénateur Gigantès.

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Ville de Toronto:

Wade Hillier, coordonnateur, *Mayor's Task Force on Drugs*.

De Downtown/Eastside Residents Association, Vancouver:

Dayle Mosely, adjoint du directeur général.

De l'Assemblée des Premières Nations:

Ovide Mercredi, chef national;

Randy Bottle, membre, Commission de la santé (Alberta);

Rufus Goodstriker, ancien;

Frank Shawbadees, *Saugeen 29 First Nation (Ontario)*, ancien.

De la National Coalition for Health Freedom:

Miriam Hawkins, directrice-coordonnatrice;

Richard de Sylva, President, *The Herb Works* (Guelph, Ontario); board member, *The Canadian Association of Herbal Practitioners*;

Ralf Idema, President, *Physicians & Scientists for a Healthy World*.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (*See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Mr. Wade Hillier made a statement.

Mr. Dayle Mosely made a statement and, together with Mr. Hillier, answered questions.

Mr. Ovide Mercredi made an opening statement and, together with Mr. Bottle, Mr. Goodstriker and Mr. Shawbadees, answered questions.

At 4:25 p.m., the sitting was suspended.

At 4:30 p.m., the sitting was resumed.

Ms Miriam Hawkins made a statement.

Mr. Richard de Sylva made a statement.

Mr. Idema made a statement and, together with Ms Hawkins and Mr. de Sylva, answered questions.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Richard de Sylva, président, *The Herb Works* (Guelph, Ontario); administrateur, *Canadian Association of Herbal Practitioners*;

Ralf Idema, président, *Physicians & Scientists for a Healthy World*.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 en date du mercredi 27 mars 1996.*)

M. Wade Hillier fait un exposé.

M. Dayle Mosely fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Hillier, répond aux questions.

M. Ovide Mercredi fait une déclaration liminaire, puis, avec l'aide de MM. Bottle, Goodstriker et Shawbadees, répond aux questions.

À 16 h 25, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 30, le comité reprend ses travaux.

Mme Miriam Hawkins fait un exposé.

M. Richard de Sylva fait un exposé.

M. Idema fait un exposé, puis, avec l'aide de Mme Hawkins et de M. de Sylva, répond aux questions.

À 17 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 18, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day at 8:30 a.m. to give consideration to the bill.

Hon. Sharon Carstairs (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: A few senators have been delayed by another committee meeting. We will hear from the witnesses, beginning with Hempline.

Mr. Geoff Kime, Director of Operations, Hempline Inc.: Thank you, Madam Chairman and honourable senators, for this opportunity. I represent the views of business people, scientists, farmers, environmentalists and consumers from right across North America as a director of the North American Industrial Hemp Council. This organization has been organized recently to promote the development of the hemp industry in Canada and the United States.

I also represent Hempline Inc. which has been doing government-sanctioned research on hemp-growing and processing for the last couple of years. It is based in Tilsonburg, in the heart of the tobacco-growing region. I grew up on a farm northwest of London, Ontario. I have a background in mechanical engineering and machine design.

I must admit that when I began my career in engineering and business, I certainly never expected to be coming to Ottawa to speak to a Senate committee on a bill titled the Controlled Drugs and Substances Act.

I have come to speak to you today about fibre hemp and how it is affected by Bill C-8. I will start with a brief history of hemp in Canada, followed by an explanation on what is fibre hemp. I will give the slide presentation at that time with some background based on our experience in growing and processing it. I would also like to touch briefly on some of the many potential business opportunities these products represent. I will conclude my presentation with a description of the effect of Bill C-8 on fibre hemp and an explanation of our proposed amendment to the definition of "cannabis" in Schedule 2. The amendment would exclude the mature hemp stocks and the fibre produced from these stocks from being defined as controlled substances.

Let us first consider the history. Hemp has been used by humans for thousands of years to make paper, textiles and rope. Many of the manuscripts upon which our history is documented are printed on hemp-based paper. The first recorded planting in Canada was in 1606 at Port Royal, Acadia in Nova Scotia.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 avril 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'étudier le projet de loi C-8, Loi portant sur la réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence, se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour en faire l'examen.

L'honorable Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Quelques sénateurs ont été retardés par une autre séance de comité. Nous entendrons les témoins. Nous commencerons par Hempline.

M. Geoff Kime, directeur des opérations, Hempline Inc.: Merci, madame la présidente et honorables sénateurs de cette occasion de comparaître devant vous. En tant que directeur du North American Industrial Hemp Council, je représente les vues des gens d'affaires, des scientifiques, des agriculteurs, des environnementalistes et des consommateurs de l'ensemble de l'Amérique du Nord. Cette organisation a été mise sur pied récemment pour promouvoir le développement de l'industrie du chanvre au Canada et aux États-Unis.

Je représente également Hempline Inc. qui depuis quelques années fait de la recherche, approuvée par le gouvernement, sur la culture et le traitement du chanvre. Cette société est installée à Tillsonburg, au coeur de la région de culture du tabac. J'ai grandi dans une ferme au nord-ouest de London en Ontario. J'ai étudié en génie mécanique et en étude de machine.

Je dois avouer que lorsque j'ai débuté ma carrière en génie et en affaires, je ne m'attendais certainement pas à venir à Ottawa prendre la parole devant un comité sénatorial au sujet d'un projet de loi traitant de drogues et de substances désignées.

Aujourd'hui, j'aimerais vous parler du chanvre textile et des conséquences du projet de loi C-8 sur l'industrie du chanvre. Je commencerai par un bref historique du chanvre textile au Canada, suivi d'une description du chanvre textile. Je vous présenterai alors des diapositives, que j'accompagnerai de renseignements de base provenant de notre expérience de la culture et du traitement du chanvre. J'aimerais également aborder brièvement les nombreuses possibilités commerciales qu'offrent ces produits. Je terminerai ma présentation par une description des conséquences du projet de loi C-8 sur l'industrie du chanvre textile et par une explication de l'amendement que nous proposons à la définition de «cannabis» à l'annexe II. Cet amendement exclurait du groupe des substances contrôlées les pédoncules de chanvre à maturité et les fibres produites à partir de ces pédoncules.

Commençons par examiner l'histoire de cette plante. Il y a des millénaires que l'être humain se sert des fibres du chanvre pour fabriquer du papier, du textile et de la corde. De nombreux manuscrits qui relatent notre histoire sont imprimés sur du papier fait à base de chanvre. Au Canada, le chanvre aurait été planté pour la première fois en 1606, à Port Royal, Acadia en Nouvelle-Écosse.

Hemp was an important crop in helping to found this country in that tracts of land were often issued on the provision that hemp would be grown and sold back to Britain and France for use in their naval effort. Hemp was a thriving industry at the turn of the century. All of this is clearly documented in Lucille Brash's position paper, "The Romance and Statistics on Cannabis" which was a part of the LeDain commission in the early 1970s. If you want further background on the product, I recommend you read it.

Come the 1930s, the cultivation of hemp began to decline, primarily due to competition from cotton, synthetics and other imported fibres. The concern for the narcotic content in some strains of cannabis ultimately led to the total ban of hemp-growing in 1938.

One of the last plantations to grow hemp was that of Howard Fraleigh in Forrest, Ontario, about half an hour from where I grew up. Mr. Fraleigh was successful in working with companies like International Harvester to develop the hemp harvester shown in this sign. He also worked at developing a number of other different processing technologies which, if put into full production after the ban, would have probably brought hemp back as a competitive material against cotton and synthetics. Here we see Mr. Fraleigh on the left. He was an MP from Lambton East for two terms. He routinely grew his crop to heights from 12 to 4 feet, the majority of which he exported to England.

Since 1938, little work has been done on hemp. Some testing was done at agricultural stations during the war. The next piece of research of any significance was the studies done by Dr. Ernie Small in Ottawa in 1971. During his experiments, Dr. Small grew 50 different strains of cannabis. He concluded that there were distinct varieties of cannabis, some fibre varieties and some narcotic varieties. The difference he found was in the THC content which is the psychoactive ingredient in marihuana. It is the compound which comes under the Narcotic Control Act and which this bill is trying to control.

Dr. Small established that the point of distinction between these two types was 0.3 per cent THC by weight in the leaves and the flowers. This particular research was the foundation of our licence application to Health Canada in 1994. Given that the government had paid for this research, it was difficult for them to deny that there was a difference between fibre hemp and marihuana. Ultimately, they allowed us to grow ten acres of hemp in Tillsonburg. We planted five varieties.

Here in the slide you see my partner, Joe Stroble, standing with one of the plants at the end of our project. This was the first non-governmental hemp research project since the 1940s.

Le chanvre était une culture importante qui a contribué à la fondation de ce pays. Souvent, une parcelle de terrain était accordée sous réserve que le chanvre y soit cultivé pour y être revendu ensuite à la Grande-Bretagne et à la France qui s'en servaient dans leur marine. Au début du siècle, la culture du chanvre était une industrie en plein essor. Tout cela est clairement expliqué dans le mémoire présenté par Lucille Brash, intitulé «The Romance and Statistics on Cannabis», dans le cadre des travaux de la commission LeDain au début des années 1970. Si vous voulez plus de renseignements sur ce produit, je vous en recommande la lecture.

Au cours des années 30, la culture du chanvre a commencé à diminuer en raison principalement de la concurrence du coton, des matières synthétiques et d'autres fibres importées. La préoccupation suscitée par la substance psychotrope que renfermaient certaines variétés de cannabis a abouti à une interdiction complète de la culture du chanvre en 1938.

L'une des dernières plantations de chanvre était celle de Howard Fraleigh à Forrest en Ontario, à environ une demi-heure de l'endroit où j'ai grandi. M. Fraleigh avait travaillé avec succès avec des sociétés comme International Harvester pour mettre au point la moissonneuse de chanvre qui figure sur ce panneau. Il a également mis au point un certain nombre d'autres techniques de traitement qui, si elles avaient été pleinement exploitées après l'interdiction, auraient probablement rendu le chanvre aussi compétitif que le coton et les matières synthétiques. Ici, nous voyons M. Fraleigh à gauche. Il a été député de Lambton-Est pendant deux mandats. Ses plantes atteignaient couramment 12 à 14 pieds de haut et il en exportait la majorité vers l'Angleterre.

Depuis 1938, peu de recherches ont été faites sur le chanvre. Certains essais ont été faits par des stations agricoles pendant la guerre. Les prochaines recherches d'importance ont eu lieu en 1971, sous la direction de M. Ernie Small à Ottawa. Au cours de ses expériences, M. Small a fait pousser 350 différentes variétés de cannabis. Il a conclu qu'il existait une différence notable entre les nombreuses variétés de cannabis, les classant par type de fibre et de stupéfiant. La distinction entre ces deux types de plante reposait sur les concentrations de THC, l'élément psychoactif présent dans la marihuana. C'est cette substance qui est visée par la Loi sur le contrôle des stupéfiants et que ce projet de loi veut contrôler.

M. Small a établi que le chanvre se distinguait de la marihuana par une concentration de THC de 0,3 p. 100 dans ses feuilles et dans ses inflorescences. C'est le résultat de cette recherche qui nous a incité à demander une licence à Santé Canada en 1994. Comme le gouvernement avait financé cette recherche, il lui était difficile de nier qu'il existait une différence entre le chanvre textile et la marihuana. Au bout du compte, il nous a autorisé à cultiver dix acres de chanvre à Tillsonburg. Nous en avons planté cinq variétés.

Ici, sur cette diapositive, vous voyez mon associé, Joe Stroebel, à côté d'une des plantes vers la fin de notre projet. Il s'agissait du premier projet de recherche non gouvernemental sur le chanvre depuis les années 40.

The interest generated from our project prompted Agriculture Canada in December of 1994 to publish the *Hemp Bulletin*. This is quite a thorough review of exactly how to grow hemp and the number of potential uses for it. I recommend that you pick up a copy at the back, which I have supplied for you.

In 1995, in part because of the interest in our project, the widespread media coverage, as well as the fact that Agriculture Canada put out the *Hemp Bulletin*, Health Canada received quite a significant number of applications for field trials. In 1995, seven different groups right across Ontario, Manitoba and Saskatchewan planted a combined area of 40 acres for hemp field trials.

Through all of this, and even preceding our work, the demand for and interest in hemp products was being brought to the forefront by Canadian entrepreneurs who were importing a wide variety of hemp products and retailing them to an increasingly environmentally-conscious market. Many of these goods were coming from countries which never stopped growing hemp, such as China, Hungary, Romania, Poland, and France. France has been doing a lot of work to develop strains of hemp that contain low levels of THC.

In 1993, England recommercialized industrial hemp and planted 700 acres. They have since been increasing their acreage, using these materials for textiles, paper and animal bedding.

In all of these countries, a legislative distinction is made between varieties of cannabis used to produce hemp and varieties used to produce narcotics. As well, products made from the fibre hemp are not considered illegal.

At this point, I am sure you are wondering what exactly is fibre hemp? Hemp is a specific variety of the species *cannabis sativa*, which is an annual plant that grows from seed each year.

Because of the distinctive shape of the cannabis leaf, people routinely look at it and assume that all the physical characteristics of the plant are the same. This is simply incorrect. It would be like looking at any particular type of dog and assuming it is exactly the same as a Chihuahua or a Great Dane just because they are dogs. Of course, there are significant differences between those types of dogs. We just do not do the same with cannabis. We see that leaf and think "narcotic".

From the work of Dr. Ernie Small and many other scientists around the world, hemp has been shown to produce very low levels of THC in the leaves and flowers, generally less than 0.3 per cent as compared to the 5 to 10 per cent found in marihuana.

Hemp is also considered a bast fibre plant similar to flax, meaning it has long, slender fibres on the outside of the stalk and a core fibre similar to wood on the inside. I have samples of some of the stalk which I will pass around to you at this time.

L'intérêt suscité par notre projet a incité Agriculture Canada à publier un bulletin sur le chanvre en décembre 1994. Il s'agit d'un examen assez approfondi de la façon particulière de cultiver le chanvre et de ses nombreuses utilisations possibles. Je vous recommande d'en prendre des exemplaires que je vous ai apportés. Ils se trouvent à l'arrière de la salle.

En 1995, en partie à cause de l'intérêt qu'avait suscité notre projet, de la couverture étendue des médias ainsi que de la publication du bulletin sur le chanvre par Agriculture Canada, Santé Canada a reçu un nombre assez important de demandes d'essais. En 1995, sept groupes différents en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan ont cultivé l'équivalent de près de 40 acres de chanvre textile dans le cadre d'essais.

Entre temps et même avant nos travaux, des entrepreneurs canadiens avaient contribué à stimuler la demande et l'intérêt pour le chanvre par l'importation d'une grande variété de chanvre et par sa vente au détail sur un marché de plus en plus soucieux de l'environnement. Une grande partie de ces produits provenait de pays qui n'avaient jamais cessé de cultiver le chanvre, comme la Chine, la Hongrie, la Roumanie, la Pologne et la France. La France a mis au point de nouvelles variétés de chanvre où les concentrations de THC sont peu élevées.

En 1993, l'Angleterre a autorisé à nouveau la commercialisation du chanvre et en a planté 700 acres. Elle a depuis augmenté la superficie de sa production qui est destinée à la fabrication de textiles, de litière et de papier.

Dans tous ces pays, le législateur a fait la distinction entre les variétés de cannabis servant à produire la fibre et les variétés servant à produire un stupéfiant en légalisant les produits de la fibre du chanvre.

Je suis sûr que vous êtes en train de vous demander ce qu'est au juste le chanvre textile? Le chanvre est une variété particulière de l'espèce végétale *cannabis sativa*, une plante annuelle que l'on sème chaque année.

En raison de la forme distinctive de la feuille de cannabis, on part souvent du principe que ces plantes ont toutes les mêmes caractéristiques physiques. C'est tout simplement faux. Ce serait comme dire que tous les chiens sont exactement les mêmes, sans tenir compte des différences qui existent entre un chihuahua ou un danois, par exemple. Il existe évidemment des différences importantes entre ces variétés de chiens. Mais avec le cannabis, nous voyons la feuille et nous pensons immédiatement «stupéfiant».

Grâce aux travaux de M. Ernie Small et de nombreux autres scientifiques dans le monde, il a été prouvé que le chanvre produit des concentrations très faibles de THC dans ses feuilles et ses inflorescences, généralement moins de 0,3 p. 100, comparativement à 5 à 10 p. 100 dans le cas de la marihuana.

À l'instar du lin, le chanvre est classé parmi les plantes à fibres libériennes, c'est-à-dire les longues fibres minces qui recouvrent le pédoncule dont l'intérieur est fait de cellulose semblable au bois. J'en ai des échantillons que je vais faire circuler à l'instant.

In this slide, you see the cross-section of the fibre sections magnified 125 times. At the top portion of the slide, we see the bast fibre, the long slender fibres used for textiles and fine paper. At the bottom, the pinkish colour is the core fibre, which is the stiff part that holds up the plant. The bast fibre, the white materials at the top, are held together and to the stalk by a material called pectin which is a glue-like substance that we break down through the retting process. In the samples I am passing around, you will see fibrous materials starting to come off the stalk. It is white in colour. That is material in which the pectin has been dissolved, and we can then take that fibre away. I have a picture of that here. We can see along the bottom the core fibre, the stalk, and the primary fibres along the top. The bast fibre represents 25 per cent by weight of this stalk, which is fairly typical for bast fibre plants.

In order for our field trials to proceed in 1994, 1995, and this year, we have had to go through a fairly extensive licensing process with Health Canada. We have had to obtain a licence to import the seed, a licence to distribute the seed, and a licence to cultivate the seed. The seeds are being imported from Europe. The resulting leaves and flowers have been proven to contain less than 0.3 per cent THC. We have tried ten different varieties of seed to date, from Poland, Hungary, the Ukraine, France and Romania.

We planted our hemp using existing grain drills at a density of 0 to 80 kilograms per hectare. Ideally we like to plant as early as possible but in the past we have been delayed due to issues surrounding our licensing. The plants germinate within two to three days of being put into the ground, depending on the moisture content and the temperature.

As well, we do not use any pesticides. The main reason is that there are very few pests that attack cannabis, or hemp in particular. It grows so quickly that it chokes out any other weeds. It shuts off the light that goes to any weeds and they simply die. We are using chemical fertilizer because hemp requires quite a bit of nitrogen when it grows.

Here we see some of the plants after they have started. We are planting them in a row spacing of about seven inches. Hemp requires good soil to grow in, so typically any land that supports corn or soybeans would yield high quantities of hemp. The soil has to be non-acidic in nature with a pH above six.

Here is a picture of the base of the stalks before they are about to be harvested. You can see along the bottom that there is quite a bit of foliage because the leaves fall off the stalk as it grows. As well, when we cut down the crop, many of the leaves deteriorate and go into the soil. Some studies indicate that as much as 70 per cent of the nutrients taken out of the soil when hemp grows are put back in from the leaves that fall off as they go through the process of retting, which is the process of breaking down the pectin and loosening the fibres.

Sur cette diapositive, vous avez une vue transversale des fibres grossies 125 fois. Au haut de la diapositive, vous voyez la fibre libérienne, c'est-à-dire les longues fibres minces utilisées dans la fabrication des textiles et du papier fin. Au bas de la diapositive, cette couleur rose c'est la cellulose, c'est-à-dire la partie rigide qui permet à la plante de rester debout. Les fibres libériennes, les substances blanches au haut de la diapositive, sont maintenues ensemble et à la tige par une substance appelée la pectine qui ressemble à de la colle et que nous éliminons lors du rouissage. Parmi les échantillons que je suis en train de faire circuler, vous constaterez que la substance fibreuse commence à se détacher de la tige. Elle est de couleur blanche. C'est la substance d'où la pectine a été dissoute pour nous permettre d'isoler la fibre. J'en ai une photo ici. Vous pouvez voir en bas, la fibre intérieure, la tige et les fibres primaires en haut. Les fibres libériennes représentent 25 p. 100 du poids de cette tige, ce qui est assez caractéristique des plantes à fibres libériennes.

Pour pouvoir procéder à nos essais en 1994-1995 et cette année, nous avons dû faire des démarches assez longues afin d'obtenir une licence auprès de Santé Canada. Nous avons dû obtenir une licence pour importer les semences, une licence pour les distribuer et une licence pour les cultiver. Ces semences sont importées d'Europe. Les feuilles et les inflorescences obtenues se sont avérées contenir moins que 0,3 p. 100 de THC. Nous avons fait des essais avec 10 différentes variétés de semences jusqu'à présent, de la Pologne, de la Hongrie, d'Ukraine, de la France et de la Roumanie.

Nous avons planté notre chanvre à l'aide des semoirs à grains existants selon une densité de 60 à 80 kilogrammes l'hectare. Idéalement, nous préférons planter le plus tôt possible mais par le passé nous avons été retardés par toutes les modalités relatives à l'octroi des licences. Les plantes germent deux ou trois jours après avoir été semées, selon le taux d'humidité et la température.

De plus, nous n'utilisons aucun pesticide surtout parce que très peu de parasites attaquent le cannabis et en particulier le chanvre. Le chanvre pousse tellement vite qu'il étouffe les mauvaises herbes. Comme il leur bloque la lumière, elles meurent. Nous utilisons de l'engrais chimique parce que le chanvre a besoin d'une assez bonne quantité d'azote pendant sa croissance.

Ici vous voyez quelques plantes après qu'elles ont commencé à germer. Nous les plantons en rangée à sept pouces d'intervalle. Le chanvre se cultive dans un sol riche et a donc tendance à pousser le mieux dans les sols propices à la culture du maïs ou du soja. Il ne faut pas que le sol soit acide et son pH doit être supérieur à six.

Voici une photo de la base des tiges juste avant leur récolte. Vous pouvez voir dans le bas qu'il y a beaucoup de feuilles parce qu'elles tombent au fur et à mesure que pousse la tige. De même, au moment de la récolte, beaucoup de feuilles se décomposent et sont absorbées par le sol. Certaines études indiquent que jusqu'à 70 p. 100 des éléments nutritifs du sol, absorbés par le chanvre durant sa croissance y retournent grâce aux feuilles qui tombent lors du rouissage, c'est-à-dire le processus qui consiste à éliminer la pectine pour isoler les fibres.

Hemp has a very expansive root system. It is a tap root, so it helps to get down into the soil, extracting nutrients from the subsoil and pulling them up to the top. It also helps to break up soil that is hard-packed soil by heavy machinery, allowing water to percolate back into it. It also helps prevent soil erosion. Generally, hemp is not considered to be hard on the soil. As a matter of fact, it is considered of benefit to the soil and, in rotation with other crops, to have an overall positive effect.

Here you can see an overview of one of the fields we grew last year. We are planting very densely, as many as 200 to 300 plants per square meter. One of the questions we are always asked is what is to prevent someone from sneaking in and hiding a marihuana plant right in the middle of it? First of all, I do not think anybody would be able to find their plant if they did that because there are literally millions of plants per acre. They would have heck of a time tracking it down. As well, people growing cannabis for marihuana want it to get bushy with lots of leaves, whereas we want the stalks. If someone wanted to put a plant right in the middle, they would have to clear out a lot of space, and what they were trying to do would become quite noticeable.

We cut down fibre hemp fairly early on, when the male plants begin to pollinate and before it sets seed. People growing marihuana would want it to go as long as possible, so there is about a month's difference. There would be a patch in the middle that would become obvious to anyone. As well, because we are growing low THC varieties, the pollen from the plants would cross-pollinate varieties of marihuana and ultimately dilute the strains that people have worked so hard to develop. Ultimately, the worst place to plant marihuana is in a hemp field, so in reality there is no need for concern over growing large-scale acreages of hemp and the possibility they can become a source of marihuana.

Here we see a picture of my partner Mr. Strobel cutting down our crop. It generally hits about 10 to 12 feet in our field trials after about 75 to 80 days, so it is growing extremely quickly, as much as two inches a day. You can see at the right side of the slide a cloud of pollen coming off the material. If you are allergic to pollen, you certainly do not want to be out in the middle of a hemp field when we are cutting it down.

Once hemp is cut, you lay it to dry the same way you lay hay. At the same time, this assists in mechanical defoliation and getting the leaves off and back into the ground as fertilizer, which is what they are best for.

We have used existing hay bailing equipment with some success. Hemp is tough on equipment because it has such a thick stalk. Repairs are a little more frequent. If we are to proceed, work will need to be done to develop new machinery for harvesting, especially if we are intending to produce a textile crop.

Le chanvre a un système racinaire très étendu. Sa racine pivotante lui permet d'aller chercher dans le sous-sol les éléments nutritifs dont il a besoin et de les ramener à la surface. Elle contribue également à aérer le sol compacté par la machinerie lourde pour permettre à l'eau de s'y infiltrer à nouveau. Son système racinaire contribue aussi à prévenir l'érosion des sols. En règle générale, on considère que le chanvre est bon pour le sol et si on pratique l'alternance des cultures, la culture du chanvre a une action bénéfique générale.

Ici vous voyez l'une de nos plantations de l'année dernière. Nous plantons de façon très dense, c'est-à-dire près de 200 à 300 plantes le mètre carré. On nous demande souvent ce qui empêcherait quelqu'un de venir planter en cachette de la marihuana au beau milieu de notre champ de chanvre? Tout d'abord, ils auraient beaucoup de difficulté à retrouver leurs plantes parce qu'il y a littéralement des millions de plantes à l'acre. Ce serait une tâche pratiquement impossible. Par ailleurs, les gens qui font pousser du cannabis veulent des plantes touffues avec beaucoup de feuilles alors que nous, ce qui nous intéresse, ce sont les tiges. Une personne qui voudrait mettre de la marihuana au beau milieu d'un champ de chanvre devrait dégager beaucoup d'espace tout autour et on s'apercevrait vite de la chose.

Nous récoltons le chanvre textile assez tôt lorsque les plantes mâles commencent à être fécondées et avant qu'elles produisent des graines. Ceux qui font pousser de la marihuana veulent qu'elles poussent le plus longtemps possible. Il y a donc une différence d'environ un mois. Il y aurait alors un carré de plantes en plein milieu qui sauterait aux yeux de n'importe qui. Par ailleurs, comme nous cultivons des variétés qui présentent de faibles concentrations de THC, il y aurait une pollinisation croisée entre nos plantes et d'autres variétés de marihuana, ce qui finirait par diluer les variétés que des gens ont travaillé si fort à développer. Au bout du compte, le pire endroit pour planter de la marihuana, c'est dans un champ de chanvre. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter à propos de la culture du chanvre à grande échelle et de la possibilité qu'elle devienne une source de production de marihuana.

Vous voyez ici une photo de mon associé, M. Strobel, en train de récolter nos plantes. D'après nos essais, ces plantes atteignent généralement une hauteur de 10 à 12 pieds après 75 à 80 jours. Par conséquent leur croissance est extrêmement rapide, jusqu'à 2 pouces par jour. Vous pouvez voir à la droite de la diapositive un nuage de pollen produit par la plante. Si vous êtes allergique au pollen, il est préférable de ne pas vous trouver au milieu d'un champ de chanvre au moment de la récolte.

Une fois le chanvre récolté, on l'étend pour le faire sécher comme on le fait pour le foin. Cela facilite également la défoliation mécanique et permet de retirer les feuilles pour qu'elles retournent dans le sol comme engrais, ce qui est la meilleure façon de les utiliser.

Nous nous sommes servis avec un certain succès des machines existantes qui servent à ramasser et à presser le foin. À cause de sa tige très épaisse, le chanvre abîme les machines. Les réparations sont un peu plus fréquentes. Si nous voulons faire de la culture textile, nous devons essayer de mettre au point de nouvelles machines pour la récolte.

Here is my partner standing with one of the hemp bails we produced in our 1994 field trials.

At this point, I will pass around some of the samples of the materials we produced from those trials. I have some fibre here that has been extracted. Here is the fibre, and here is the core fibre that can be used to make a number of different products. As well, I have a sample of hemp medium-density fibre board which is made in Oregon. It has been tested to show that it is as strong as wood. One last sample is some hand-made paper sheets that I made at the University of Western Ontario. These are not the best samples. I just wanted to show them to you to show you the different thicknesses and grades of paper that are possible from hemp. As well, the position paper I provided you is printed on hemp-based paper.

In order for us to distribute the materials once we have harvested them, we need a distribution license. The people who obtain the materials also need a distribution license, because the materials you are looking at now are considered a narcotic under the Narcotic Control Act, and also under the bill we are discussing today. I have a copy of the licence we are required to obtain.

For whatever reason, the Americans exclude the stalks and the fibre produced from the stalks from their definition of marihuana, so it is easier for us to ship the materials into the United States to have research done on them. This does not seem to make a lot of sense. In a letter from the Drug Enforcement Agency to Health Canada as part of our obtaining an export permit, it states:

The Drug Enforcement Administration (DEA) has no legal basis to object to the importation of mature stalk of the *Cannabis sativa L.* plant that is completely devoid of any other part, viable seed or resin of said plant. The mature stalk of the *Cannabis sativa L.* plant is not included in the definition of marihuana as defined in Section 802(16) of the Controlled Substances Act of 1971 as amended.

It is easier for us to move this material out of the country to have research done on it, which is unfortunate because we would like to keep the work in Canada.

You are probably wondering why we have gone to all this effort to obtain the licences and do all of this hard work. The simple reason is that there is real economic potential from the wide range of products that hemp can be used to produce. You can make textiles from the primary fibre we have shown you suitable for upholstery, wall coverings, industrial fabrics, and garments. You can also make paper and building materials. You can make fuel, ethanol, cosmetics and food from the seed. There are business opportunities all the way through the value-added chain. Jobs will be created in agriculture, industry, research, and the retail sector. Currently there is no other fibre source similar to hemp that we can grow in Canada. We cannot grow cotton.

Vous voyez ici mon associé à côté de l'une des balles de chanvre que nous avons produites lors de nos essais en 1994.

J'aimerais maintenant vous faire circuler certains échantillons des fibres que nous avons obtenues dans le cadre de ces essais. Voici des fibres qui ont été extraites. Voici la fibre et voici l'intérieur de la fibre qui peut être utilisé pour fabriquer différents produits. J'ai également ici un échantillon d'un panneau de fibre de chanvre, de densité moyenne fabriqué en Oregon. D'après les essais qui ont été faits, il a la même solidité que le bois. Voici comme dernier échantillon certaines feuilles de papier que j'ai faites à la main à l'Université Western Ontario. Ce ne sont pas les meilleurs échantillons. Je voulais simplement vous montrer les différentes épaisseurs et qualités de papier qu'il est possible d'obtenir avec du chanvre. De plus, le mémoire que je vous ai remis est imprimé sur du papier fait à base de chanvre.

Après avoir récolté les fibres, il nous faut une licence pour les distribuer. Les gens qui se portent acquéreurs de la fibre ont aussi besoin d'une licence de ce genre étant donné que les produits et la fibre que vous examinez maintenant sont considérés comme un stupéfiant aux termes de la Loi sur les stupéfiants de même que du projet de loi dont nous discutons aujourd'hui. J'ai un exemplaire de la licence qu'il nous faut obtenir.

Pour une raison ou pour une autre, comme les Américains excluent de la définition de marihuana le pédoncule et la fibre produite à partir du pédoncule, il nous est plus facile d'expédier la fibre aux États-Unis aux fins de recherche. Cela ne semble pas être très logique. Dans une lettre que la *Drug Enforcement Agency* a fait parvenir à Santé Canada au moment où nous avons fait une demande de permis d'exportation, nous lisons ce qui suit:

La *Drug Enforcement Administration* (DEA) ne dispose d'aucun fondement juridique pour interdire l'importation du pédoncule à maturité de la plante *Cannabis sativa L.* sans toute autre partie, graine viable ou résine de ladite plante. Le pédoncule à maturité de la plante *Cannabis sativa L.* n'est pas englobé dans la définition du terme marihuana qui figure au paragraphe 802(16) de la *Controlled Substances Act* de 1971 dans sa forme modifiée.

Il est plus facile pour nous d'expédier cette fibre à l'extérieur du pays aux fins de la recherche, ce qui est dommage vu que nous aimerions que cela se fasse au Canada.

Vous vous demandez probablement pourquoi nous avons déployé tous ces efforts pour obtenir les licences et avons travaillé si fort. C'est tout simplement en raison de l'énorme potentiel économique que représente un large éventail de produits dérivés du chanvre. La fibre primaire permet de fabriquer des textiles, comme nous vous l'avons montré, qui peuvent servir à recouvrir les meubles, les planchers et les murs et entrer dans la fabrication d'étoffes et de vêtements industriels. À partir de la graine, on peut produire du carburant, du méthanol, des produits de beauté et des produits alimentaires. Cette ressource présente des possibilités commerciales tout au long de la chaîne de la valeur ajoutée. On créera des emplois nouveaux en agriculture, en industrie, en recherche et dans le secteur du détail. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'autres fibres semblables au chanvre que l'on puisse

As well, there is a trend in Canadian agriculture towards industrial-based crops. The elimination of the Crow rate in the prairies has prompted many industries and farmers to look to new crops that they can grow and to add value to the crops in the area in which they are grown. There are also opportunities for equipment and process development, which is something in which we are interested.

Before all of these things can happen, there needs to be further work in market and product development and continued research and development, and a new infrastructure for primary processing must be put into place. All of this will require capital. Before this can take place, the federal government will need to implement a commercial licensing strategy for the cultivation of hemp. We will have to deal with the fact that existing legislation considers the materials I have shown you a narcotic, so we have to exempt these from the definition of cannabis.

The Chairman: I assume you are getting towards the end?

Mr. Kime: Yes. If we consider fibre hemp in Bill C-8, it will be a big step towards the issuance of commercial licenses. Clause 55.(1) clearly allows the Governor in Council to make regulations for the industrial uses and distribution of controlled substances. These regulatory powers as defined in clause 55.(1)(a) include importation, exportation, distribution, production and sale of all materials. If the word "industrial" were added to the regulations it would give the Minister of Health a clear mandate to implement commercial licensing. These regulations can be developed using existing models from Europe and in consultation with people who have been doing research on the subject, the police and other interested bodies.

However, in Schedule II of Bill C-8, the definition of "cannabis" as a controlled substance is still too broad. The derivatives of cannabis, the stalk and the fibre are considered a narcotic, as I have indicated, so the paper, textiles, and building materials, all these products that we can make, are considered a controlled substance even though they do not contain a narcotic.

This failure to exclude fibre from the definition of cannabis puts hemp into a quasi-legal status for importing these materials. It has been tolerated by Customs, but it is difficult to say how long that may last, so the status of hemp fibre must be made clear. Ultimately, the failure to exclude it is hindering research and development and slowing down the development of the Canadian hemp industry.

faire pousser au Canada. Il nous est impossible de cultiver le coton.

De même, dans le domaine agricole au Canada, la tendance actuelle consiste à privilégier les récoltes industrielles. La suppression du tarif du Nid-de-Corbeau dans les Prairies a incité de nombreuses industries et des agriculteurs à se tourner vers de nouvelles cultures qu'ils peuvent faire pousser qui permettent d'ajouter de la valeur aux cultures de la région. Il y a aussi des débouchés en ce qui concerne la mise au point de matériel et de procédés nouveaux, domaine qui nous intéresse.

Pour que ces retombées puissent se concrétiser, il faut développer encore des marchés et ses produits et poursuivre nos efforts en recherche-développement; il faut en outre mettre en place une nouvelle infrastructure pour la transformation primaire. Tout cela exigera des capitaux. Mais avant que cela se concrétise, le gouvernement fédéral devra mettre en oeuvre une stratégie d'octroi de licences commerciales pour la culture du chanvre. Nous devons reconnaître que la mesure législative actuelle considère les fibres que je vous ai montrées comme un stupéfiant, de sorte que nous devons modifier la définition de cannabis de manière à les en exclure.

La présidente: Je suppose que vous avez presque terminé?

M. Kime: Oui. Le projet de loi C-8, permettra de faire un important pas vers l'octroi des licences commerciales. Le paragraphe 55(1) autorise clairement le gouverneur en conseil à prendre, par règlement, les mesures nécessaires en matière d'applications industrielles et de distribution des substances désignées. Définis à l'alinéa 55(1)a), ces pouvoirs de réglementation incluent l'importation, l'exportation, la distribution, la production et la vente de toutes les substances. En ajoutant le mot «industriel» dans le règlement, le ministre de la Santé pourrait sans équivoque mettre en oeuvre une stratégie de distribution de licences pour la culture commerciale. Pour réglementer le domaine, celui-ci peut se fier au modèle existant en Europe et consulter les personnes qui ont fait de la recherche sur le sujet, les forces de l'ordre et d'autres organismes concernés.

Toutefois, à l'annexe II du projet de loi C-8, la définition de «cannabis» en tant que substance désignée est encore trop vaste. Les produits dérivés du cannabis, par exemple les pédoncules et les fibres, sont traités comme s'il s'agissait de stupéfiants. Par conséquent, des produits comme le papier, les textiles et les matériaux de construction, faits à partir de fibres de chanvre, sont considérés comme étant des substances contrôlées même si elles ne contiennent pas de stupéfiants.

La fibre du chanvre n'ayant pas été exclue de la définition de cannabis, il y a encore une certaine confusion quant à la légalité d'importer de telles fibres au Canada. Les Douanes tolèrent l'importation de ces fibres, mais on ne sait pas pendant combien de temps encore. Il faut donc éclaircir le statut de la fibre du chanvre. Le fait qu'elle soit toujours incluse dans la définition de cannabis nuit aux projets de recherche et de développement qui visent ce produit et ralentit la croissance de l'industrie canadienne du chanvre.

I should like to note that the definition of cannabis does exempt non-viable seed in recognition of its commercial importance, so we are simply asking that the same be done for fibre hemp. As I pointed out, the United States clearly excepts stalks and fibres from its definition of marihuana.

As well, article 28 of the United Nations Single Convention on Narcotic Drugs reads:

This convention shall not apply to the cultivation of cannabis plant intended for industrial purposes...

So there is international precedent for the amendment for which we are asking.

We propose that the following addition should be made under the "but not including" section in the definition of cannabis in Schedule II of Bill C-8. We would like to add:

(9) The mature stalk of such plant and fibre derived from such stalks.

Such an amendment will allow Canada to develop hemp as a profitable resource and allow us to develop a competitive advantage in the global situation for the increasing demand and reduction of hemp materials.

In conclusion, I urge you to implement this proposed amendment in order that hemp may again become a truly important crop in Canada.

Mr. Roddy Heading, Director, Hemp Futures Study Group, Member of the International Hemp Association, Canadian Industrial Hemp Lobby: I agree with and support everything Mr. Kime has said. We are honoured to be appearing before the Senate subcommittee reviewing Bill C-8 and pleased at the government has acknowledged that it is time to consider pending legislation to recognize the fundamental differences between hemp and marihuana.

It is our belief that Bill C-8, in its present form, presents an insurmountable barrier to the establishment of hemp as a legitimate agricultural crop and seriously jeopardizes further opportunities for Canadian manufacturers to process and market hemp in Canada and abroad. Until such discerning legislation is created and passed into law, our fledgling industry will be obliged to operate in an intolerable climate of vague legality and the ever-present threat of criminal prosecution, fines and prison. Doing business should some future governing body decide that unamended Bill C-8 should be enforced to the letter of the law.

As long as the growing hemp plant and its stalks, fibres and seed continue to be regarded as cannabis derivatives, our industry continues to face penalties of unprecedented magnitude. For this reason, the Canadian Industrial Hemp Lobby dares not leave its very existence to chance and fortune. We find it unacceptable that the future of Canadian Industrial Hemp lives in the benevolent interpretation of fine points of law.

Because Canadian law does not clearly distinguish legitimate hemp from marihuana, our members have found it difficult, if not impossible, to approach industry with samples of innocuous fibre

Je tiens à préciser que la définition de cannabis exclut la graine de cannabis stérile, du fait que la valeur commerciale des semences est reconnue. Il faut prévoir la même exception dans le cas de la fibre du chanvre. Comme je l'ai mentionné, la loi américaine exclut de la définition de marihuana les pédoncules et la fibre produite à partir de ces pédoncules.

Par ailleurs, l'article 28 de la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants précise que:

La présente Convention ne s'appliquera pas à la culture de la plante de cannabis exclusivement à des fins industrielles...

Il existe donc déjà un précédent pour la modification que nous proposons.

Nous proposons que l'article suivant soit ajouté sous la rubrique «mais non compris» de la définition de cannabis à l'annexe II du projet de loi C-8:

(9) Pédoncule à maturité d'une telle plante et fibre dérivée de tels pédoncules.

Cette modification permettra au Canada de faire du chanvre une ressource rentable et de se tailler une place de choix sur le marché international, où la demande pour les produits du chanvre ne cesse de croître.

En conclusion, je vous encourage à donner suite à cette recommandation pour que le chanvre soit de nouveau considéré comme une culture importante au Canada.

M. Roddy Heading, directeur, Hemp Futures Study Group, membre de la International Hemp Association, Canadian Industrial Hemp Lobby: Je suis entièrement d'accord avec M. Kime. C'est un honneur pour nous de comparaître devant le sous-comité du Sénat chargé d'examiner le projet de loi C-8. Nous sommes heureux que le gouvernement reconnaisse que le moment est venu de modifier la loi afin d'établir clairement la différence qui existe entre le chanvre et la marihuana.

Selon nous, le projet de loi C-8, dans sa forme actuelle, empêche toute reconnaissance du chanvre comme culture légitime et compromet sérieusement les possibilités offertes aux fabricants canadiens de transformer et de commercialiser le chanvre au Canada et à l'étranger. Tant qu'une loi établissant cette différence n'aura pas été adoptée, notre industrie encore jeune sera obligée d'opérer dans un climat intolérable d'une légalité plutôt vague et de vivre sous la menace constante de poursuites criminelles, d'amendes et de peines d'emprisonnement si, un jour, un gouvernement décide d'adopter le projet de loi C-8 dans sa version non modifiée.

Tant que le chanvre et les pédoncules, fibres et graines de celui-ci seront perçus comme des dérivés du cannabis, notre industrie continuera d'être exposée à des sanctions sans précédent. Pour cette raison, le regroupement du chanvre industriel canadien n'ose pas s'en remettre à la chance et à la bonne fortune. Nous trouvons inacceptable que l'avenir de l'industrie canadienne du chanvre dépende de l'interprétation bienveillante des subtilités de la loi.

Comme la loi canadienne ne distingue pas clairement le chanvre légitime de la marihuana, nos membres trouvent difficile, sinon impossible, de fournir à l'industrie des échantillons

hemp and innocuous seed hemp for testing and evaluation. The clinging stigma of drugs and the harsh penalties the law provides keeps industry at a respectful distance from considering hemp as a new source of cellulose and vegetable raw materials.

In brief, industry simply has too much to lose if they embark upon hemp testing programs and inadvertently run afoul of the law. Industry fears — and rightly so — the drastic consequences of criminal prosecution, negative publicity and financial loss for their innocent research efforts. Although industry is cautious, it is very curious about hemp. Until the confusion regarding the legality of the fibre and the oilseed are settled in the courts, industry cannot reasonably be expected to enter into discussions concerning the investigation of the potentials of hemp as a raw material.

I have travelled to Europe on three occasions within the last 12 months to study the rapidly emerging European hemp market firsthand. In March of 1995, I met with Dutch hemp farmers and visited Dutch hemp garment manufacturers in Amsterdam. I saw their wares on display in the showrooms and boutiques and examined their hemp garments and hemp oil products in development. These items were of high quality, though somewhat more expensive than cotton goods. I was assured that in a very short time hemp and cotton would be equally priced.

In November of 1995, I attended a major cannabis culture convention in Amsterdam that celebrated and promoted every aspect of the cannabis plant, even the smokable varieties. Holland is noted for its liberal policy of social tolerance. They have separated hemp from marihuana without a lot of fuss. This clear division has yet to be grasped in North America.

Hemp merchants from a dozen nations displayed their hempen wares. There I learned how Holland, Germany, Switzerland, France and England are in the process of responsible modification of their own respective laws governing cannabis to accommodate this new "Euro-hemp" industry. The EEC pays agricultural subsidies to their farmers to grow hemp. I discovered how European manufacturers obtain Chinese and European hemp textiles and arrange manufacturing contracts with Portugal, Turkey and Nepal to produce a wide range of hempen clothing, footwear and accessories that is retailed right across Europe. They are preparing to market hemp goods to North America in the very near future, and they will be doing it in a big way.

In March of this year, I attended BIO FACH, an enormous four-day natural products trade fair in Frankfurt, Germany. I interviewed dozens of German hemp merchants, designers, retailers and distributors from whom I obtained hemp marketing tips, colour catalogues and product samples. I saw hemp seed oil laundry detergent, hemp oil enzyme stain removers, hemp composite board furniture and hemp seed food products for people and pets. Non-drug hemp flower essential oil found its way into organic perfumes, hemp oil based soaps, balms, lotions, shower gels, et cetera, with the finesse, the high quality and the lovely smell one expects from things European.

inoffensifs de fibres et de graines de chanvre pour qu'elle puisse les tester et les évaluer. Le stigma qui entoure les stupéfiants et les peines sévères que prévoit la loi empêchent l'industrie de considérer le chanvre comme une nouvelle source de cellulose et de matière végétale.

En résumé, l'industrie a tout simplement trop à perdre si elle entreprend des programmes d'essai du chanvre et qu'elle enfreint, par inadvertance, la loi. L'industrie craint — à juste titre — les conséquences graves que pourraient entraîner tout effort de recherche inoffensif: les poursuites criminelles, la publicité négative et les pertes financières. Même si l'industrie reste prudente, elle s'intéresse beaucoup au chanvre. Tant que la confusion entourant la légalité de la fibre et de la graine de chanvre n'aura pas été dissipée par les tribunaux, on ne pourra s'attendre que l'industrie entreprenne des études sur les possibilités qu'offre le chanvre comme matière première.

J'ai eu l'occasion de me rendre en Europe à trois reprises au cours des 12 derniers mois afin d'étudier le nouveau marché chanvrier qui se développe rapidement en Europe. En mars 1995, j'ai rencontré des agriculteurs hollandais et visité des usines de fabrication de vêtements à base de chanvre à Amsterdam. J'ai vu leurs collections en montre dans les boutiques et salles d'exposition, et j'ai examiné les produits qu'ils fabriquent à partir d'huile de chanvre. Ces articles sont de qualité supérieure, quoique plus chers que ceux qui sont fabriqués avec du coton. Ils m'ont assuré que le chanvre et le coton se vendraient très bientôt au même prix.

En novembre 1995, j'ai assisté à Amsterdam à une convention importante sur la culture du cannabis, où l'on faisait la promotion du cannabis, même des variétés fumables. La Hollande est reconnue pour sa grande tolérance sociale. Elle a réussi à distinguer le chanvre de la marihuana sans trop de difficulté. L'Amérique du Nord, elle, n'a pas encore saisi la différence qui existe entre ces deux substances.

Des marchands d'une douzaine de pays ont exposé leurs produits faits à partir de chanvre. J'ai appris que la Hollande, l'Allemagne, la Suisse, la France et l'Angleterre sont en train d'apporter des modifications à leurs lois respectives concernant le cannabis pour répondre aux besoins de cette nouvelle industrie. La CEE accorde des subventions aux agriculteurs qui cultivent le chanvre. J'ai vu comment les manufacturiers obtiennent de la toile de chanvre venant de Chine et d'Europe et négocient des contrats avec le Portugal, la Turquie et le Népal en vue de produire un vaste éventail de vêtements, de chaussures et d'accessoires qui sont vendus à travers l'Europe. Ils comptent vendre très bientôt des produits du chanvre en Amérique du Nord.

En mars 1996, j'ai assisté à Francfort, en Allemagne, à une importante foire commerciale de produits naturels, la BIO FACH. J'ai rencontré des douzaines de fabricants, designers, détaillants et distributeurs allemands, qui m'ont fourni des conseils sur la façon de commercialiser le chanvre, des catalogues et des échantillons. J'ai eu l'occasion d'y voir divers produits faits à partir de chanvre ou d'huile de chanvre: détergent à lessive, détachants, meubles à panneaux composites, aliments destinés à la consommation humaine, nourriture pour animaux. Il y avait également de l'essence de fleur de chanvre qui est utilisée dans les parfums biologiques, du savon à base d'huile de chanvre, des baumes, des

Many other hemp merchants offered a fine range of hemp paper products from computer paper to fine stationery. Compressed hemp flower — which is just the powdered stalks — mixed with biodegradable vegetable source plastics appeared in an impressive variety of household articles from shirt buttons to salad bowls.

The items which I examined were not samples or prototypes. These were authentic hemp products in commercial production which were being offered to the marketplace. Most were available in wholesale quantities. Many were shipped in hemp waste packing fluff and recycled cardboard paper boxes.

In conclusion, I can say with certainty that the Europeans — the Germans in particular — are moving into first place in the emerging world hemp market which North America has yet to appreciate, much less penetrate. The Europeans have demonstrated that they can appreciate hemp's potential. They are committed to the development and marketing of their hemp. They sell hemp with confidence and they fully intend to take the lead over other nations such as Canada, which is watching from the sidelines. Will we be content to be their retail customers, or will we be entering into this lucrative new hemp market ourselves? This depends on whether Canada can modify its own cannabis legislation in time to permit the cultivation and manufacture of hemp within our own borders.

Mr. Larry DuPrey, President, Hemp Club Inc.; Chanvre en Ville, Trustee; Hemp Industries Association of North America; Canadian Industrial Hemp Lobby: Madame Chairman, most of the things I had to say have been covered. My work history is in fashion. For the last 26 years I have been dealing in the fickle trade of the fashion accessory business in Montreal.

Hemp brought to my attention the fact that we had here a brand-spanking new textile that had not yet been exploited. That is what brought me into the hemp industry. One of the things which has not come up as much, although Mr. Kime drew some attention to the ecological benefits of hemp, are the compelling environmental concerns of today which have led many to question the sustainability of synthetic-fibre production. Research hints that there may be negative long-term effects from long-time wearing of these synthetic fibres.

These synthetic textiles do not decompose easily. They may remain unchanged in our landfills for centuries, if not thousands of years. How this may affect the ecosystems of our world in the future is yet undetermined.

Cotton, the most popular natural fibre, substantially contributes to serious environmental problems because of its dependency on petrochemical fertilizers, pesticides and herbicides. The American cotton crop requires more than half of all of the pesticides and herbicides used in North American agri-business. As Mr. Kime has pointed out, hemp is almost its own pesticide, although we are

lotions, des gels pour la douche, ainsi de suite, tous des produits fins et de haute qualité qui proviennent d'Europe.

Plusieurs autres marchands offraient un large éventail de produits de papier faits à base de chanvre, allant du papier pour ordinateurs au papier à lettre. La farine de chanvre compressée — fabriquée à partir de pédoncules réduits en poudre — mélangée avec du plastique biodégradable de source végétale entrait dans la composition d'un nombre impressionnant d'articles ménagers, allant des boutons de chemise aux bols à salade.

Les produits que j'ai vus n'étaient pas des échantillons ou des prototypes, mais des produits authentiques à base de chanvre qui sont vendus sur le marché. La plupart pouvaient être achetés en vrac. Bon nombre d'entre eux étaient expédiés dans des boîtes de carton recyclé et emballés dans du papier déchiqueté fabriqué à partir de résidus de chanvre.

En conclusion, je peux affirmer que les Européens — en particulier les Allemands —, sont en train de se tailler une place de choix dans le nouveau marché mondial du chanvre que l'Amérique du Nord n'a pas encore pénétré. Les Européens ont démontré qu'ils connaissent la valeur du chanvre. Ils en assurent l'exploitation et la commercialisation. Ils vendent le chanvre sans crainte aucune et ont pleinement l'intention d'emboîter le pas aux autres pays, dont le Canada, qui surveille la situation depuis les coulisses. Nous contenterons-nous d'être de simples clients, ou allons-nous prendre des mesures pour pénétrer ce nouveau marché lucratif qu'est le chanvre? Tout dépend de la question de savoir si le Canada arrive à modifier sa propre loi à temps pour permettre la culture et la commercialisation du chanvre à l'intérieur de ses frontières.

M. Larry DuPrey, président, Hemp Club Inc.; Chanvre en Ville, administrateur; Hemp Industries Association of North America; Canadian Industrial Hemp Lobby: Madame la présidente, bon nombre des points que je souhaitais soulever ont déjà été abordés. Je travaille dans le milieu de la mode, c'est-à-dire des accessoires, depuis 26 ans, à Montréal.

Si je m'intéresse à l'industrie du chanvre, c'est parce que je me rends compte que le chanvre constitue une ressource nouvelle qui n'est pas exploitée. Il est une question dont nous n'avons pas beaucoup parlé, bien que M. Kime ait fait allusion aux bienfaits écologiques du chanvre: des considérations d'ordre environnemental nous amènent à nous interroger sur la nécessité de produire des fibres synthétiques. Des études ont démontré que le port de tissus synthétiques peut entraîner des effets négatifs à long terme.

Les tissus synthétiques ne se décomposent pas facilement. Ils peuvent contaminer nos terres pendant des siècles, si ce n'est des milliers d'années. Nous ne savons pas encore quel effet cela peut avoir sur l'écosystème.

Le coton, la fibre naturelle la plus populaire, cause de graves problèmes environnementaux puisque sa production nécessite l'utilisation d'engrais, de pesticides et d'herbicides. Plus de la moitié de tous les pesticides et herbicides utilisés par le secteur agrégé nord-américain sont absorbés par les plantations de coton américaines. Comme M. Kime l'a signalé, le chanvre agit

starting to see with field trials that there are bugs which will attack it. Hemp has been used throughout history to dispel many pests; nor does it need the types of herbicides that we have seen.

Immediately we have ourselves a textile that has been and is being grown right here in Canada. For the textile business, the use of hemp would make us equal partners in NAFTA. We are cut out of the NAFTA deal now because we do not have a natural fibre. It is not possible for us to grow cotton. Hemp will put us in line with NAFTA rules in that the fibres in the material are from North America.

The German Parliament recently reintroduced hemp industries to their own agri-business portfolio by creating legislation that allows their farmers to grow hemp as a commercial crop. Germany is on the verge of a hemp renaissance. I have received regular reports about German businessmen buying up the hemp seed stock in eastern Europe for this year's first German hemp crop. In my opinion, Germany is in a position to become the leader in hemp in the world.

As a country we find ourselves desperate to find ways of putting our people back to work. Hemp is all about work, jobs and creating new industries. Let us introduce the agri-entrepreneur to the hemp entrepreneur and watch them create local-based industries that will amaze our countrymen for generations to come. However, before this can happen, hemp must be legally distinguished from marihuana.

The Chairman: I understand Mr. McMurray is here to answer questions but will not make a presentation.

Senator Jessiman: I am interested in Mr. Heading's remark about the smoking variety of hemp. Tell me about that.

Mr. Heading: Excuse me, sir. Let us start clearing this up. There are smoking varieties of cannabis. Mr. Kime will back this up as will any of your drug experts: the plant cannabis sativa has been deliberately and selectively bred for over 12,000 years, very much like the dogs in the previous analogy. The human race, which gets no footnote or copyright, has developed three distinct varieties of cannabis: one for strong fibres; one for its rich, oily, nutritious seed; and one for its pleasant, euphoric effects.

That is another aspect of Bill C-8 and I did not come to this city to talk about it. The smokable aspects are easily dealt with in Amsterdam. You can look at any of our popular press literature here and read about the hash cafés, but I do not want to talk about hash cafés.

Senator Jessiman: I am serious; I assume from what you said that, in some manner, this product can be used, although the THC content is only 0.3 per cent compared to 5 per cent for marihuana for smoking. Can it be put together in that way?

Mr. Heading: Can I speak freely here?

comme une sorte de pesticide, bien que les essais sur le terrain commencent à démontrer qu'il n'est pas à l'abri des parasites. Il a longtemps servi à détruire de nombreux parasites. Donc, la culture du chanvre ne nécessite l'utilisation d'aucun herbicide.

Nous avons un produit textile qui pousse ici même au Canada. L'utilisation du chanvre ferait de l'industrie du textile un partenaire de plein droit de l'ALENA. Nous sommes exclus de cet accord parce qu'il nous est impossible de produire du coton, une fibre naturelle. Or, le chanvre nous permettrait de participer à cet accord, vu que les fibres contenues dans les tissus proviendraient de l'Amérique du Nord.

Le Parlement européen a de nouveau ouvert récemment son secteur agrinégocio à l'industrie du chanvre, en adoptant une loi qui permet aux agriculteurs de cultiver le chanvre à des fins commerciales. L'Allemagne est en train d'assister à la renaissance du chanvre. Je reçois régulièrement des rapports au sujet d'hommes d'affaires allemands qui achètent des stocks de graines de chanvre en Europe de l'Est pour les premières plantations de chanvre en Allemagne. À mon avis, l'Allemagne est sur le point de devenir un leader à l'échelle mondiale dans ce secteur.

Nous nous trouvons, comme pays, dans une impasse puisque nous cherchons désespérément à trouver des moyens de remettre les Canadiens au travail. Le chanvre, lui, favorise la création d'emplois et d'industries nouvelles. Nous devons unir les efforts de l'entrepreneur agricole et de l'entrepreneur chanvrière et leur permettre de créer des industries locales qui susciteront l'admiration de nos compatriotes pour des générations à venir. Mais avant que cela ne puisse se produire, il faut par l'entremise de la loi établir la distinction qui existe entre le chanvre et la marihuana.

La présidente: Je crois comprendre que M. McMurray ne présentera pas d'exposé; il est ici uniquement pour répondre aux questions.

Le sénateur Jessiman: Je voudrais que M. Heading nous parle du chanvre qui peut être fumé.

M. Heading: Excusez-moi. Je voudrais clarifier ce point. Il existe des variétés de cannabis que l'on peut fumer. M. Kime le confirmera, comme le feront vos spécialistes des drogues. Le chanvre fait l'objet d'une culture sélective depuis plus de 12 000 ans. L'homme a mis au point trois variétés de cannabis: une qui produit des fibres résistantes, une qui produit des graines riches et nutritives, et une autre qui produit des effets euphoriques.

Mais il s'agit là d'un autre aspect du projet de loi C-8 et je ne suis pas venu ici pour en parler. La ville de Amsterdam a trouvé un moyen de régler la question. Vous trouverez dans nos journaux des articles sur les cafés où l'on fume du hachisch. Mais je ne veux pas parler de cela.

Le sénateur Jessiman: Je ne plaisante pas. Je présume, d'après ce que vous avez dit, que ce produit peut être fumé, même s'il ne contient que 0,3 p. 100 de THC contre 5 p. 100 pour la marihuana. Peut-il être utilisé à cette fin?

M. Heading: Puis-je parler en toute liberté?

Senator Jessiman: We are trying to learn. I do not understand why we would be here otherwise.

Mr. Heading: Sir, I do not run a laboratory but I have smoked the hemp which is grown in Europe. In my opinion — and I would say there are 20 million North Americans who want to hear about this — it would be called trash, unacceptable.

Senator Jessiman: But it has been and is smoked now?

Mr. Heading: No. It is garbage. No more than someone who enjoys brandy would take the alcohol off shoe polish.

Senator Jessiman: I guess there are some who do that, too.

Mr. Heading: They are few, and it has nothing to do with the product. We should address your question seriously now that we have had some fun, because usually everyone laughs and we cannot not get on with the real problem at hand.

Senator Jessiman: I am not here to laugh about it. I am serious. I have changed my mind so much about this subject.

Mr. Heading: Cannabis has three varieties which are distinctly different in the way they are grown; their heritage; how they are harvested; how the female plant is used, whether for marihuana as is mentioned in Bill C-8, or other use. Mr. Kime has not mentioned that the hemp which he grows and the hemp to be used for industry is the male plant, completely unsuited for the criminal market, completely unacceptable in the black market. It would be rejected in the bars and dark alleys of North America as an unsuitable black market product. It is completely unsuitable.

Senator Jessiman: Can you grow hemp in the United States?

Mr. Heading: It is unsuitable to grow in the United States. It is too hot down there. It is a northern temperate plant. The latitudes at which it succeeds pass benevolently and beneficially through Canada. Those latitudes also swing through Russia, China, Korea, Romania. In America, it is okay but not great.

Mr. Kime: It will grow in the United States. Technically, though, they cannot do that.

Senator Jessiman: I would think it would grow in the northern states. But my question was, regardless of whether it is economical from a business point of view, what do the laws allow? Our people say there should be certain restrictions. What are the laws as far as the United States is concerned? That is my question.

Mr. DuPrey: Let me draw attention to something that has happened recently in the United States. Two American states are pushing to have industrial hemp crops; Vermont and Colorado. I am not fully versed in their procedures, but both Colorado and Vermont must go through their Senates and their state legislatures and hold votes on the appropriate legislation.

The bill passed in the Colorado Senate and that was quite a move. It received a lot of excitement amongst hemp activists in the United States. One Colorado senator is pro-hemp and he managed to get the Senate to approve the bill. On Friday past,

Le sénateur Jessiman: Nous sommes ici pour apprendre. Autrement, que ferions-nous ici.

M. Heading: Sénateur, je ne dirige pas un laboratoire, mais j'ai fumé du chanvre qui est cultivé en Europe. À mon avis — et je dirais qu'il y a 20 millions de Nord-américains qui veulent entendre ceci —, ce produit est infect, il est inacceptable.

Le sénateur Jessiman: Mais on le fume?

M. Heading: Non. C'est infect. Tout comme l'alcool que l'on trouve dans la crème à chaussure.

Le sénateur Jessiman: Je suppose qu'il y en a qui le font.

M. Heading: Il y en a quelques-uns, mais cela n'a rien à voir avec le produit. Trêve de plaisanterie, votre question mérite une réponse sérieuse parce qu'habituellement, les gens se mettent à rire et il est difficile de discuter du fond du problème.

Le sénateur Jessiman: Je ne trouve pas cela drôle. Je suis sérieux. J'ai souvent changé d'opinion au sujet de cette question.

M. Heading: Il existe trois variétés de cannabis qui se distinguent par la façon dont elles sont cultivées et récoltées, l'utilisation que l'on fait des inflorescences femelles, que ce soit pour produire de la marihuana, comme l'indique le projet de loi C-8, ou pour d'autres fins. M. Kime a négligé de mentionner que le chanvre qu'il cultive et le chanvre qu'utilise l'industrie est obtenu à partir des inflorescences mâles, ce qui n'intéresse absolument pas le marché noir. On ne l'accepterait pas dans les bars et dans les ruelles des villes nord-américaines. Ce produit serait jugé inacceptable sur le marché noir.

Le sénateur Jessiman: Peut-on cultiver le chanvre aux États-Unis?

M. Heading: Non. Il fait trop chaud là-bas. Le chanvre est une plante qui pousse dans les régions tempérées. Il pousse très bien au Canada, en Russie, en Chine, en Corée et en Roumanie. Le chanvre cultivé en Amérique, mais le résultat n'est pas extraordinaire.

M. Kime: Il peut être cultivé aux États-Unis. Mais, en théorie, c'est interdit.

Le sénateur Jessiman: On aurait pu penser qu'il pousserait dans les États du nord. Mais ma question était la suivante: que cette culture soit rentable ou non sur le plan économique, que permet la loi? Les gens d'ici croient qu'il devrait y avoir certaines restrictions. Que disent les lois en vigueur aux États-Unis? Voilà ma question.

M. DuPrey: J'aimerais attirer votre attention sur un événement qui s'est produit récemment aux États-Unis. Deux États se sont prononcés en faveur de la culture du chanvre à des fins industrielles; il s'agit du Vermont et du Colorado. Je ne connais pas bien la procédure en vigueur dans ces États, mais le Colorado et le Vermont doivent passer par le Sénat et les assemblées législatives et tenir des votes sur les mesures législatives qu'il convient d'adopter.

Le projet de loi a été adopté par le Sénat de l'État du Colorado, et il s'agit de tout un événement. Les partisans de la culture du chanvre aux États-Unis sont enchantés. Un sénateur du Colorado est en faveur du chanvre et il a réussi à faire adopter le projet de

there was an assembly of their state legislature and they held their committee meetings. During those committee meetings, the DEA, the U.S. Department of Drug Enforcement, gave testimony and advised this august body that, even if the state of Colorado passed this legislation, the DEA would not allow this plant to grow in the United States.

This has happened before. It happened last year in Kentucky. It looks as though they will have some kind of problem getting this by their drug enforcement people. They have their own agenda, as do the prison systems in the United States. Personally I feel that, if the Americans want to continue to build prisons until their land is full of them and they want to ban this crop, that is quite all right.

We unfortunately do not have one document here which we would like to have, and that is a U.S. Department of Agriculture study, made last fall for the Department of Commerce, on the potential of hemp for America.

One of the conclusions that this study came to, which we felt was quite unnecessary, is that hemp would be a marginal item that could be taken care of by imports. The last time I looked, Canada was the major exporter to the United States. For me, that was an invitation to the Canadian industry to become the American supplier of hemp.

Senator Jessiman: I guess that is a long answer to the question. You probably could have said, no, it is illegal in the United States.

What about the United Kingdom with respect to hemp?

Mr. Heading: Unlike North America, where you have the grass roots industry appealing to government, in the U.K. the House of Lords prepared a report, offered it, and that set off their industries. We are coming from the bottom to the top. The U.K. started from the House of Lords down, with their report on the sustainability, feasibility, and suitability of growing hemp in the U.K., because of the requirement that Europe have tree-free paper. They have a law that says that any paper will have high prominence if it is derived from non-tree sources and, heavenly days, has no chlorine bleaching and all that nasty stuff. The House of Lords in the U.K. pointed at hemp as a potential and asked, "Who wants to grow it?" On that basis, small subsidies were given to farmers, which led to a small renaissance in textiles. So it came from the top.

Senator Jessiman: Is that recently?

Mr. Kime: 1993.

Senator Jessiman: Is the simple answer that in the U.K., yes, you can grow hemp?

Mr. Kime: Yes, they can grow hemp. They have established simple regulations. They require the farmers to get a permit for the area in which they are growing. They have to grow approved varieties of seed. It is quite a simple system.

Senator Gigantès: What is the relationship of hemp to sisal?

loi par le Sénat. Vendredi dernier, l'assemblée législative a tenu des réunions de comité. Lors de ces réunions, la DEA, le département américain de la lutte antidrogue, a déclaré à cette auguste assemblée que même si le Colorado adoptait le projet de loi, elle ne permettrait pas la culture de cette plante aux États-Unis.

Ce n'est pas la première fois que cela se produit. La même chose est arrivée l'année dernière au Kentucky. Ils vont avoir de la difficulté à faire accepter cela par le service antidrogue. Il a son propre programme, tout comme le système carcéral aux États-Unis. Personnellement, j'estime que si les Américains veulent continuer de construire des prisons à profusion et interdire cette culture, je n'y vois aucun problème.

Malheureusement, nous n'avons pas pu mettre la main sur un document que nous aimerions bien avoir, soit une étude effectuée par le ministère américain de l'Agriculture l'automne dernier, pour le ministère du Commerce, sur les possibilités qu'offre la culture du chanvre en Amérique.

Le chanvre serait un produit marginal pour lequel on s'en remettrait aux importations: telle est l'une des conclusions de cette étude tout à fait inutile, à notre avis. La dernière fois que j'ai examiné la situation, le Canada était le principal exportateur à destination des États-Unis. À mon avis, l'industrie canadienne était ainsi invitée à devenir le fournisseur américain de chanvre.

Le sénateur Jessiman: Cela me semble une bien longue réponse. Vous auriez pu vous contenter de dire: Non, c'est illégal aux États-Unis.

Quelle est l'attitude du Royaume-Uni à propos du chanvre?

M. Heading: Contrairement à l'Amérique du Nord où l'industrie présente des instances au gouvernement, au Royaume-Uni, la Chambre des lords a préparé un rapport, donnant ainsi le feu vert aux industries. Nous allons de bas en haut. Le Royaume-Uni a commencé par le haut, par la Chambre des lords qui a présenté son rapport sur la viabilité, la faisabilité et la pertinence de la culture du chanvre au Royaume-Uni, puisque l'Europe exige du papier ne contenant pas de fibres ligneuses. D'après la loi, le papier non dérivé de sources ligneuses et qui n'est pas blanchi par des agents chlorés ou autres agents nocifs, aura la préférence. Pour la Chambre des lords du Royaume-Uni, le chanvre représente un potentiel et elle a demandé qui serait intéressé à en faire la culture. De petites subventions ont été accordées aux agriculteurs, ce qui a entraîné une légère renaissance dans le domaine du textile. La démarche est donc partie d'en haut.

Le sénateur Jessiman: Cela s'est-il passé récemment?

M. Kime: En 1993.

Le sénateur Jessiman: La réponse est-elle donc simplement que l'on peut faire la culture du chanvre au Royaume-Uni?

M. Kime: Oui. De simples règlements ont été fixés. Les agriculteurs doivent obtenir un permis pour le secteur dans lequel ils vont cultiver le chanvre. Ils doivent cultiver des variétés approuvées de graines. Le système est très simple.

Le sénateur Gigantès: Quel est le rapport entre le chanvre et le sisal?

Mr. Kime: Sisal is a more tropical plant. It is also a bast fibre plant. They are very similar. They can be used interchangeably in some applications. Sisal has fibres that are a bit more coarse, so they could not be spun into a fine textile. It would be more suitable for cordage and rope twine. Sisal was one of the imported fibres that displaced hemp.

Senator Gigantès: I remember during World War II people saying that some of the sailors that I was with smoked rope. Are you telling me they smoked sisal? Or was hemp cordage available during World War II?

Mr. Kime: There was hemp cordage in World War II. That might have been a metaphor, "rope" and "dope" indicating the difference between hemp and marihuana.

Senator Gigantès: If the Germans and others are entering strongly into this market, would they not want to do what all businesses with a new product want to do, which is to make entry by Canadians very difficult by lowering their prices to keep Canadians out?

Mr. Heading: Land in Germany and Holland is expensive to rent. When I brought to their attention that you could float Holland in Algonquin Park and have room left over, they were amazed. We have room here. They do not have room there.

Senator Milne: Mr. Kime, I was rather hoping you would tell us that this crop could be grown on some of those lighter tobacco-growing soils around your way, Tillsonburg and Delhi, but you say that it requires a good soil.

Mr. Kime: Basically it requires a loam-based soil, such as any soil currently supporting corn, soybeans, or these types of crops. It would fit well with that rotation. Field trials were done in Ontario, Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and all of them were successful. All were able to grow crops that reached anywhere from eight to 12 feet, so we have seen that it can be done across the country.

Senator Milne: Are you telling me that it is a more suitable crop for, say, the heavy clays of Peel County than it is as a substitute for the tobacco crops down your way?

Mr. Kime: Not really. I think it can be grown on any loam-based soil. We grew some northwest of London last year on a heavy, clay soil and it was fine. Our only problem was that it was planted quite late and we did not have the right germination from the lack of moisture. Pretty much anywhere in South-western Ontario will be fine, so long as you have adequate drainage. One of the advantages of growing it in sandy soil is you have natural drainage, whereas with clay, you would have to put in some type of drainage.

Senator Milne: How many acres are being licensed for production this year?

M. Kime: Le sisal est une plante plus tropicale. C'est également une plante à fibres libériennes. Ces deux plantes se ressemblent beaucoup. Elles peuvent être utilisées l'une à la place de l'autre dans certaines applications. Les fibres du sisal sont un peu plus grossières et ne peuvent donc pas donner un textile fin. Le sisal convient mieux aux cordages et aux ficelles. Le sisal est l'une des fibres importées qui a pris la place du chanvre.

Le sénateur Gigantès: Je me souviens avoir entendu dire que pendant la Deuxième Guerre mondiale, des marins fumaient de la corde. Êtes-vous en train de me dire qu'ils fumaient du sisal? Ou bien y avait-il du cordage à base de chanvre pendant la Deuxième Guerre mondiale?

M. Kime: Il y avait du cordage à base de chanvre pendant la Deuxième Guerre mondiale. Il se peut fort bien que l'on ait parlé de «corde» et de «dope» pour faire différence entre le chanvre et la marihuana.

Le sénateur Gigantès: Si l'Allemagne et d'autres pays se lancent agressivement sur ce marché, ne vont-ils pas, à l'instar de toute entreprise présentant un nouveau produit, rendre très difficile l'entrée du Canada sur ce marché en abaissant leurs prix?

M. Heading: En Allemagne et en Hollande, le loyer foncier coûte cher. Lorsque je leur ai dit que la Hollande pourrait facilement tenir dans le parc Algonquin et qu'il resterait même de la place, ils n'en croyaient pas leurs oreilles. Nous avons de la place au Canada; ils n'en ont pas.

Le sénateur Milne: Monsieur Kime, j'espérais que vous alliez nous dire que l'on peut cultiver le chanvre dans des sols plus légers où se cultive le tabac, vers chez vous, Tillsonburg et Delhi, mais vous dites que le chanvre exige de la bonne terre.

M. Kime: Pour le chanvre, il faut essentiellement un sol limoneux, comme celui qui permet la culture du maïs, du soja ou ce genre de cultures. Il conviendrait bien à cette rotation. Nous avons fait des essais pratiques en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, et tous ont donné de bons résultats. On a obtenu des plantes de 8 à 12 pieds dans ces sols; cette culture peut donc se faire dans tout le pays.

Le sénateur Milne: Voulez-vous dire que c'est une culture qui convient davantage aux sols argileux lourds du comté de Peel, par exemple, qu'aux champs de tabac près de chez vous?

M. Kime: Pas vraiment. Je pense que le chanvre peut être cultivé sur n'importe quel sol limoneux. Nous en avons cultivé au nord-ouest de London l'année dernière sur un sol argileux lourd et cela a donné de bons résultats. Le seul problème, c'est que nous l'avons planté assez tard dans la saison et que nous n'avons pas obtenu la germination nécessaire à cause d'une humidité insuffisante. Pratiquement n'importe quel sol du sud-ouest de l'Ontario conviendrait, dans la mesure où le drainage est bon. Les sols sablonneux présentent un avantage en raison du drainage naturel, ce qui n'est pas le cas des sols argileux où il faut prévoir le drainage.

Le sénateur Milne: Combien d'acres êtes-vous autorisé à cultiver cette année?

Mr. Kime: To my knowledge, no licenses have been issued by Health Canada. We are asking for ten acres. We are working in conjunction with another group in Ontario which is asking for 12. I suspect that out in Manitoba, they will probably be going for about a 20-acre field trial around the province.

Senator Milne: About the same total number as last year?

Mr. Kime: Yes. We are not going to see a significant increase. Technically, it is still at the research level. We cannot sell our crop, so it does not make a lot of sense to start scaling up and being unable to derive any economic benefit from it.

Senator Milne: That brings me to my last question. How much of a market is there? Is there enough of a market that, say, Tillsonburg and Delhi could suddenly convert to growing hemp?

Mr. Kime: Definitely. We have been approached by large American textile companies which are keen on acquiring a domestic source of either flax or hemp for upholstery fabrics and a number of other industrial-related textiles as opposed to garments. Their estimated demand would probably justify 3,000 to 5,000 acres right off the top. That would fit in well with setting up one central processing mill. I would think you could hit about a 35 to 40 kilometre radius outside of that economically. Once you go outside that radius, transportation costs become a factor. All we really need are the legislative changes and industry will take care of the rest.

Senator Doyle: Pursuing that same subject of the possibility of growing hemp instead of tobacco, a lot of research has been done in the Delhi-Simcoe area of Ontario on what may replace tobacco if our export market goes the way of domestic consumption. There has been discussion on ostriches and peanuts and all sorts of things. Do you know if they have spent any money or any time researching the potential of hemp from an agricultural point of view?

Mr. Kime: We are basing our research southwest of Tillsonburg, so we are right in the heart of the tobacco-growing region. That is where we got our start, so, yes, we are doing research.

Senator Doyle: Is it linked with what is going on in other areas in the tobacco country?

Mr. Kime: No. We are just looking in Tillsonburg right now. We have not moved out of that area, although I would like to add that we are obtaining funding right now from a combined project of Agriculture Canada and the Ontario Department of Agriculture called the Tobacco Diversification Program. They have given us \$135,000. They have put certain restrictions on how we spend that money but they have made these funds available to us to develop hemp as a potential alternative to tobacco.

Senator Doyle: That is the answer I was looking for. I have one or two other short questions. I understand hemp is one crop per year.

Mr. Kime: Yes.

M. Kime: Autant que je sache, Santé Canada n'a émis aucun permis. Nous demandons 10 acres. Nous travaillons avec un autre groupe en Ontario qui demande 12 acres. Je pense que le Manitoba envisage de faire un essai sur 20 acres.

Le sénateur Milne: Est-ce environ la même superficie que l'année dernière?

M. Kime: Oui. Il n'y aura pas d'augmentation importante. Techniquement parlant, nous en sommes toujours au stade de la recherche. Nous ne pouvons pas vendre notre récolte, si bien qu'il ne sert pas à grand-chose de commencer à l'augmenter sans pouvoir en tirer de retombées économiques.

Le sénateur Milne: Cela m'amène à ma dernière question. Quel est l'importance du marché? Est-il suffisant pour que, par exemple, Tillsonburg et Delhi passent tout d'un coup à la culture du chanvre?

M. Kime: Absolument. D'importantes sociétés textiles américaines nous ont contactés, car elles souhaitent trouver une source nord-américaine de lin ou de chanvre pour les tissus d'ameublement et autres textiles industriels qui ne soient pas destinés aux vêtements. Pour répondre à leur demande, il faudrait probablement consacrer de 3 000 à 5 000 acres à cette culture. Cela justifierait la création d'une usine centrale de transformation. À mon avis, on pourrait, économiquement parlant, envisager un rayon de 35 à 40 kilomètres. Au-delà de ce rayon, le coût du transport devient un facteur à considérer. Il suffit de modifier la loi; l'industrie s'occupera du reste.

Le sénateur Doyle: Pour en revenir à la possibilité de cultiver du chanvre au lieu du tabac, beaucoup de recherches ont été effectuées dans la région Delhi-Simcoe de l'Ontario sur ce qui pourrait remplacer le tabac si notre marché d'exportation diminue autant que notre consommation nationale. Il a été question d'autruches, d'arachides, et cetera. Savez-vous si des fonds ou du temps ont été consacrés à la recherche sur le potentiel du chanvre, d'un point de vue agricole?

M. Kime: Nos travaux de recherche visent essentiellement le secteur au sud-ouest de Tillsonburg; nous sommes donc au cœur de la région du tabac. C'est là que nous avons débuté et nous faisons effectivement de la recherche.

Le sénateur Doyle: Se rattache-t-elle à ce qui se passe dans d'autres secteurs de la région du tabac?

M. Kime: Non. Nous nous concentrons sur Tillsonburg en ce moment. Nous ne sommes pas sortis de ce secteur, même si je dois ajouter que nous recevons actuellement des subventions dans le cadre d'un projet conjoint d'Agriculture Canada et du ministère ontarien de l'Agriculture, le Programme de recyclage des producteurs de tabac. Nous avons reçu 135 000 \$. Certaines restrictions sont imposées, mais il s'agit de prouver que le chanvre peut éventuellement remplacer le tabac.

Le sénateur Doyle: C'est ce que je voulais savoir. J'ai une ou deux autres questions rapides à poser. Si je comprends bien, le chanvre ne donne qu'une récolte par an.

M. Kime: Oui.

Senator Doyle: You said at one point in your presentation that it was easier to move research out of the country than face the laws we have here. To what extent is research being pushed out of the country? Do you know of any projects where we have had to go abroad because of the difficulties here?

Mr. Kime: The research organizations in Canada have looked at this as a hot potato. They do not want to touch it because considerable paperwork is required to handle the crop. There is the perception of security and other difficulties, so they have not wanted to get involved.

The Americans are lining up to get materials from us to do research. This is for a wide range of products, including fibre board, textiles, and paper. International Paper is looking at this very seriously. They have been contacting us.

Unfortunately, we just have not seen the interest in Canada because of this association to the legislative challenges and consequent difficulties.

Senator Doyle: The movement to the U.S. has been largely initiated by the Americans looking to take advantage of what we are doing or not doing or who we know and do not know, rather than the other way around, and them saying, "You do this project because we cannot."

Mr. Kime: I do not think any of the research they are doing could not be done in Canada. We could be doing this in Canada. We are just not at that point.

It is a lot easier to move materials around in the United States. Every single place it goes, it has to have one of these fancy little licenses with a seal on it from Health Canada. It is an overwhelming and time-consuming process to acquire them for every single person who wants to do some work with the fibre material I showed you. There are no narcotics in that, no THC in that fibre, and yet it has been treated as such. That process is tying our hands in getting this endeavour moving.

Senator Doyle: How far back does the history of the hemp industry go in making a bold effort on its own behalf? When did you start to say to the Canadian government, "You are doing the wrong things, and here is the right program that you should be following"?

Mr. Kime: I am not sure exactly how far back that would go.

Senator Doyle: Was it a factor before Judge LeDain?

Mr. Heading: After the First World War, North America learned that traditional sources of vegetable fibres from the tropics — sisal hemp and coconut fibres — were cut off. During the Second World War, hemp was grown extensively in Canada and the United States for the war effort. America consumed it for itself, and Canada started shipping it over to Britain right after hostilities began, so there was a big war production.

The government at that time was able to interpret the law, push the button, and war production began. The law was even harsher and more vague. They saw a purpose for Canada and the empire

Le sénateur Doyle: Vous avez dit au cours de votre exposé qu'il était plus facile de faire de la recherche à l'étranger que de respecter les lois canadiennes. Dans quelle mesure cette recherche est-elle repoussée à l'extérieur du pays? Connaissiez-vous des projets où nous avons dû aller à l'étranger à cause des difficultés au Canada?

M. Kime: Pour les organismes de recherche canadiens, il s'agit d'un sujet épineux. Ils ne veulent pas s'en occuper, car la culture du chanvre nécessite énormément de paperasserie. Ils entendent également des questions de sécurité et autres difficultés et ne veulent donc pas s'en occuper.

Les Américains font la queue pour avoir de nos produits afin de faire de la recherche. Ils ont besoin d'un large éventail de produits, comme les panneaux de fibre, les textiles et le papier. International Paper s'y intéresse de très près et nous a contactés.

Malheureusement, le Canada ne manifeste pas le même intérêt en raison de problèmes législatifs et des difficultés qui en découlent.

Le sénateur Doyle: Le mouvement vers les États-Unis s'explique en grande partie par le fait que les Américains souhaitent tirer profit de nos réalisations ou de nos connaissances plutôt que l'inverse; ils ne nous demandent pas de réaliser ce projet sous prétexte qu'ils ne peuvent pas le faire.

M. Kime: Je ne pense pas que la recherche effectuée aux États-Unis ne pourrait pas se faire au Canada. Nous pourrions le faire au Canada. Nous n'en sommes pas encore arrivés là.

Il est beaucoup plus facile de faire circuler les produits aux États-Unis. Ici, par contre, il faut obtenir un permis de Santé Canada chaque fois que l'on veut transporter un produit d'un endroit à un autre. Dans le cas des matériaux à base de fibres que je vous ai montrés, il faut obtenir de tels permis, ce qui est pénible et prend du temps. Il n'y a pas de stupéfiant ni de THC dans cette fibre et pourtant, elle est considérée comme une drogue. Ce processus nous lie les mains et nous empêche de passer à l'action.

Le sénateur Doyle: Depuis quand l'industrie du chanvre s'efforce-t-elle d'occuper la place qui lui revient? Quand avez-vous commencé à dire au gouvernement canadien: «Vous vous trompez et voici le programme qu'il faudrait adopter»?

M. Kime: Je ne sais pas exactement à quand cela remonte.

Le sénateur Doyle: Ce facteur a-t-il été présenté au juge LeDain?

M. Heading: Après la Première Guerre mondiale, l'Amérique du Nord s'est aperçue qu'elle n'avait plus accès aux sources traditionnelles de fibres végétales des tropiques — le chanvre de sisal et les fibres de coco. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le chanvre a été cultivé à grande échelle au Canada et aux États-Unis pour l'effort de guerre. Les États-Unis se sont suffits à eux-mêmes et le Canada a commencé à exporter le chanvre en Grande-Bretagne tout de suite après le début des hostilités; c'était donc une production importante pour l'effort de guerre.

À cette époque, le gouvernement a été en mesure d'interpréter la loi et de prendre des décisions, ce qui a permis de commencer la production. La loi était encore plus dure et plus vague. On s'est

at the time and were able to clap their hands, move their pens, and assign 150.000 acres around the Great Lakes, Wisconsin, Minnesota, southern Ontario, Quebec and Manitoba.

The Department of Agriculture did a lot of work, and they used a lot of Mr. Fraleigh's work. That was the world's first totally mechanized hemp farm. Before that, hemp was ploughed by horses, cut by men and machines, and broken with tremendous labour and toil. Mr. Fraleigh invented a mechanized hemp operation.

So successful was that operation that he had visits from Henry Ford's people, who were impressed and soon began their own hemp production. Just before the war, Henry Ford produced hemp composite plastics because he wanted to demonstrate to America that he could produce an automobile that was grown from North American soil. "Do not worry. No matter who cuts off the supplies, you will get a Ford somehow." So we had a plastic car. He created plastics from hemp oil. He put hemp fibre inside. He used it for the trunk mats, and for the cords inside the tires. Some people were making synthetic rubber, he was making synthetic cars.

Mr. Fraleigh's farm was also visited by a delegation from Japan who was very impressed. They went back and grew tremendous amounts of hemp in Manchuria, which they had annexed. Because Japan was rather small, they used Manchuria for their agriculture to produce the war products they needed. Just before the war, Germany, Italy and Japan were cut off from the colonies in Africa and other parts of Asia. They were denied their traditional sources of cotton, so they grew hemp. Germany grew a lot of hemp between the wars. Italy produced a tremendous amount of hemp between the wars. They made a deal where they provided hemp to each other. Russia grew a lot of hemp between the wars. World production of hemp between the wars went up significantly.

Senator Doyle: That is an amazing answer. You only left out Thomas Edison.

Mr. Heading: He used a bamboo fibre in his light bulb.

Senator Doyle: Edison passed on the hemp passion to Henry Ford.

Senator Bryden: Mr. Kime, I found your presentation very objective and informative. Is there a test for THC that is portable and can be done readily in the field?

Mr. Kime: Nothing is commercially available at this point, although considerable work is being done in Europe to establish it. Right now there is a laboratory test they can do in two days, I understand.

rendu compte de l'avantage que cela représentait pour le Canada et pour l'Empire et on a donc affecté 150 000 acres à cette culture autour des Grands Lacs, dans le Wisconsin, au Minnesota, dans le sud de l'Ontario, au Québec et au Manitoba.

Le ministère de l'Agriculture a fait beaucoup de travail et s'est largement inspiré du travail de M. Fraleigh. Il s'agissait de la première exploitation mécanisée de chanvre au monde. Avant cela, les champs étaient labourés par des chevaux, le chanvre était récolté par des hommes et des machines, ce qui exigeait énormément de labeur. M. Fraleigh a inventé la mécanisation de la production du chanvre.

Il a tellement bien réussi qu'il a reçu la visite des représentants de Henry Ford qui, fort impressionnés, ont commencé sans tarder leur propre production de chanvre. Juste avant la guerre, Henry Ford produisait des plastiques composites à base de chanvre, car il voulait prouver à l'Amérique qu'il était capable de fabriquer une automobile à partir de matières premières nord-américaines. «Pas de problème. Peu importe qui coupe les sources d'approvisionnement, vous pourrez avoir une Ford». Nous avons donc eu une voiture en plastique. Il a créé des plastiques à partir de l'huile de chanvre. Il a mis de la fibre de chanvre à l'intérieur de l'automobile. Il s'en est servi pour les tapis des coffres à bagages et les cordes à l'intérieur des pneus. Certains fabriquaient du caoutchouc synthétique, lui, fabriquait des voitures synthétiques.

Une délégation japonaise a également visité l'exploitation de M. Fraleigh et en est repartie fort impressionnée. Le Japon s'est alors mis à cultiver d'énormes quantités de chanvre en Mandchourie, région qu'il avait annexée. À cause de sa superficie réduite, le Japon s'est servi de la Mandchourie à des fins agricoles pour produire ce dont il avait besoin pour la guerre. Juste avant la guerre, l'Allemagne, l'Italie et le Japon n'ont plus eu accès aux colonies d'Afrique et d'autres parties de l'Asie. Ils n'ont plus eu accès à leurs sources traditionnelles de coton si bien qu'ils se sont mis à faire la culture du chanvre. L'Allemagne a cultivé beaucoup de chanvre entre les deux guerres, de même que l'Italie. Ces deux pays s'étaient entendus pour s'approvisionner l'un l'autre en chanvre. La Russie a cultivé beaucoup de chanvre entre les deux guerres. La production mondiale de chanvre a considérablement augmenté entre les deux guerres.

Le sénateur Doyle: C'est ahurissant! Vous avez juste oublié Thomas Edison.

M. Heading: Il a utilisé une fibre de bambou dans son ampoule électrique.

Le sénateur Doyle: Edison a transmis la passion du chanvre à Henry Ford.

Le sénateur Bryden: Monsieur Kime, votre exposé me paraît très objectif et instructif. Existe-t-il un essai portatif pour le THC que l'on pourrait faire facilement sur le terrain?

M. Kime: Aucun essai n'est disponible commercialement actuellement, bien que l'Europe fasse considérablement de travail dans ce domaine. Pour l'instant, des essais en laboratoire peuvent se faire en l'espace de deux jours, je crois.

Senator Bryden: When you refer to the rotation of hemp with other crops, what period of time rotation are you talking about? Is it year for year or five years with two years? Do we know?

Mr. Kime: Again, it depends on the area, but I foresee a four to five year rotation. You would try to put a nitrogen fixing crop in first like hay or other green manure applications. We are planting rye in the fall and ploughing it under to get the nitrogen into the ground.

Typically, they used to grow beans after hemp because it would eliminate the weeds and it had a positive effect on the soil. They seemed to get the highest yields of soybeans and white beans after hemp, and then they probably followed with corn and then wheat.

Senator Bryden: Has there been any comparison with fibre strength and quality between hemp fibre and northern softwood fibre or hardwood fibre for the purposes of paper making?

Mr. Kime: Quite a bit of work has been done. In the samples I passed around are two different fibre types. One has a woody core and the other has a long bast fibre. The long bast fibre type is a high strength, high quality fibre which would be more suitable for specialty type papers. The tea bag is probably one of the most highly engineered papers because you have to soak it in hot water. Normally it would break up. The core fibre is typically a little bit like hardwood, a shorter fibre and not quite as strong.

There is work being done. The University of Toronto just contacted me last week, and I am going there for a meeting tomorrow to initiate some research for hemp with paper making. A lot of work is being done in the States. Many large companies are looking at it but not talking about it publicly.

Senator Bryden: At this stage, are you finding that you are getting cooperation or opposition from the forest products and textile industry?

Mr. Kime: The textile industry is coming on side. They recognize the move towards natural fibres and want to cash in on it. The forest products industry is starting to recognize that maybe they are in the fibre industry, depending on which company you talk to. They have a considerable investment in their equipment and they want to keep it running. If it is wood fibre, that is what they are geared for. If it is not, they are starting to recognize that they have to look at alternatives. Again, work is being done in this area. They may not admit it publicly, but they have certainly indicated privately that they are very interested in hemp, as well as wheat straw, flax straw and other agricultural materials. We are trying to promote the use of annually renewable crops for a number of products.

Senator Nolin: Mr. Kime, just to ensure that I understand clearly your intent this morning, you are focusing on Schedule II?

Mr. Kime: That is right.

Le sénateur Bryden: Combien de temps dure la rotation des cultures, lorsque vous parlez de la rotation du chanvre avec d'autres cultures? La rotation peut-elle se faire d'une année à l'autre, ou s'agit-il de cinq ans — deux ans? Le savons-nous?

M. Kime: Cela dépend encore du secteur, mais j'entrevois une rotation de quatre à cinq ans. Il faudrait essayer d'abord une culture fixatrice d'azote comme le foin de prairie ou autre engrais vert. Nous plantons le seigle à l'automne et l'enfouissons afin d'obtenir l'azote dans le sol.

En règle générale, on cultivait des haricots après le chanvre, car cela permettait d'éliminer les mauvaises herbes et avait un effet positif sur le sol. Il semblait que le soja et les haricots blancs poussaient extrêmement bien après le chanvre, que l'on remplaçait probablement par du maïs et ensuite du blé.

Le sénateur Bryden: A-t-on fait des comparaisons en matière de résistance et de qualité entre la fibre de chanvre et la fibre de bois mou et de bois dur du Nord dans le domaine de la fabrication de papier?

M. Kime: Beaucoup de travaux ont été faits à cet égard. Dans les échantillons que j'ai fait circuler, vous avez deux types de fibres. L'une d'elle a un noyau ligneux, l'autre une longue fibre libérienne. Cette dernière est très résistante, de bonne qualité et conviendrait davantage aux papiers spéciaux. Le sachet de thé est probablement l'un des papiers les plus techniques, puisqu'il faut le tremper dans de l'eau chaude. Il devrait normalement se désagréger. La fibre au noyau ligneux ressemble un peu à la fibre de bois dur, mais elle n'est pas aussi résistante.

Des travaux se font. L'Université de Toronto m'a contacté la semaine dernière et je dois demain rencontrer certains de ses représentants pour lancer la recherche sur du papier fabriqué à base de chanvre. Beaucoup de travail se fait aux États-Unis. Bon nombre de grandes sociétés s'y intéressent, mais n'en parlent pas publiquement.

Le sénateur Bryden: Pour l'instant, l'industrie forestière et l'industrie textile font-elles preuve de coopération ou d'opposition?

M. Kime: L'industrie textile commence à nous soutenir. Elle se rend compte de l'engouement pour les fibres naturelles et veut en profiter. L'industrie forestière commence à se rendre compte qu'elle appartient peut-être au domaine des fibres, selon la société à laquelle vous parlez. Elle a considérablement investi dans son équipement et veut continuer à l'utiliser. Elle s'occupe de fibres ligneuses, mais commence à se rendre compte qu'elle doit trouver d'autres solutions. Là encore, elle s'interroge sans toutefois l'admettre publiquement, mais elle a certainement indiqué en privé qu'elle s'intéresse de près au chanvre, tout comme à la paille de blé, à la paille de lin et à d'autres produits agricoles. Nous essayons d'encourager le recours à la culture annuelle renouvelable de plusieurs produits.

Le sénateur Nolin: Monsieur Kime, j'aimerais m'assurer que je comprends bien dans quel esprit vous faites ce témoignage. Insistez-vous sur l'annexe II?

M. Kime: C'est exact.

Senator Nolin: You say that the exclusion in Schedule II is not broad enough?

Mr. Kime: That is right.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for your presentation this morning. It was extremely informative. I certainly learned a great deal.

Has there been any discussion about changing the name of the product you are growing? I do not now whether it was coincidence or whether people liked the name better, but once the name of rape seed was changed to canola it became acceptable almost overnight. Has there been any discussion about a name that is perhaps not so closely associated with marihuana as hemp has become?

Mr. Kime: You may have noticed that I call it fibre hemp or industrial hemp. I try to tack on that little descriptor. There has been a lot of discussion on this point. No one has come up with any particularly brilliant suggestion. We are certainly open to suggestions. If you have any ideas, we would be willing to entertain them.

Mr. Heading: We support calling it industrial hemp rather than simply hemp.

Mr. DuPrey: There has been discussion within the American movement with which I am associated. They agree that the name is a problem. They like the French name "chanvre" which we use in Quebec, although it is not well understood there. It is possible that we may begin to market the cloth under that name in order to remove the stigma.

Senator Nolin: I hope some people from the Department of Justice are listening to these arguments. We will question them on how to broaden this definition and those exclusions. Obviously, we have nothing against these people. I assume that the same is true for Health Canada. I hope that justice officials are listening and will appear here and explain how we can broaden the exclusions.

The Chairman: We will ensure that officials from Health Canada and the Department of Justice know that we wish to query exactly that.

Honourable senators, our next witnesses are from Cannabis Canada, Dana Larsen and Marc Emery, as well as three private individuals, Robert Hamon, Andy Rapoch and Nicholas Bureau, all of whom will be presenting more or less together today.

Please proceed, Mr. Emery.

Mr. Marc Emery, Publisher, Cannabis Canada: Honourable senators, my name is Marc Emery. I am the publisher of *Cannabis Canada* magazine, the nation's magazine for the cannabis culture. It is available on news-stands throughout Ottawa, Montreal, Vancouver, Toronto and most cities across the country. I am also the proprietor of an international export-import business called Hemp B.C., with retail locations throughout Vancouver. I consider myself an industry advocate and trade representative for the British Columbia marihuana growing industry, which has a domestic consumption value

Le sénateur Nolin: Selon vous, l'exclusion prévue à l'annexe II n'est pas assez générale?

M. Kime: Vous avez bien compris.

La présidente: Messieurs, je vous remercie énormément de votre exposé de ce matin. Il était très instructif. J'en ai certes beaucoup appris.

Avez-vous envisagé la possibilité de changer le nom de votre produit? J'ignore s'il s'agit d'une coïncidence ou si les gens préfèrent cette appellation, mais quand on a commencé à parler de canola, du jour au lendemain, le colza était devenu acceptable. Avez-vous examiné la possibilité de désigner le produit par une nouvelle appellation qui n'est peut-être pas associée d'aussi près à la marihuana que le chanvre?

M. Kime: Vous avez peut-être remarqué que j'ai parlé de chanvre textile ou de chanvre industriel. J'essaie toujours d'y greffer un mot-clé. On a beaucoup débattu de cette question. Nul n'a encore eu d'idée particulièrement brillante. Nous sommes ouverts à toutes les suggestions. Si vous avez des idées à nous proposer, nous sommes disposés à les étudier.

M. Heading: Nous préférons parler de chanvre industriel, plutôt que de simple chanvre.

M. DuPrey: Il y a eu un débat à ce sujet au sein du mouvement américain auquel je suis associé. Les membres conviennent que l'appellation pose un problème. Ils aiment bien l'appellation «chanvre» que nous utilisons en français, au Québec, bien que son sens ne soit pas très bien compris. Il est possible que nous commençons à commercialiser le tissu sous ce nom pour le rendre acceptable.

Le sénateur Nolin: J'espère que les fonctionnaires du ministère de la Justice sont à l'écoute. Nous les interrogerons sur la façon d'élargir cette définition et les exclusions. De toute évidence, nous n'en voulons pas à ces gens, pas plus que les fonctionnaires de Santé Canada, je suppose. J'espère que les représentants du ministère de la Justice sont à l'écoute et que, lorsqu'ils viendront témoigner, ils pourront nous expliquer comment élargir les exclusions.

La présidente: Nous ferons en sorte que les fonctionnaires de Santé Canada et du ministère de la Justice sachent que nous leur poserons cette question.

Honorables sénateurs, les témoins suivants sont Dana Larsen et Marc Emery, de *Cannabis Canada*, ainsi que trois particuliers, Robert Hamon, Andy Rapoch et Nicholas Bureau, qui nous feront tous plus ou moins un seul exposé aujourd'hui.

Monsieur Emery, vous avez la parole.

M. Marc Emery, éditeur, Cannabis Canada: Honorables sénateurs, je m'appelle Marc Emery. Je suis éditeur de la revue *Cannabis Canada*, un magazine canadien consacré à la culture du cannabis. On peut se le procurer en kiosque à Ottawa, à Montréal, à Vancouver, à Toronto et dans la plupart des villes du pays. Je suis aussi propriétaire d'une entreprise internationale d'export-import, Hemp B.C., qui a des points de vente un peu partout à Vancouver. Je me considère comme un défenseur et un porte-parole de l'industrie de la culture de la marihuana de la Colombie-Britannique qui vend au détail des produits d'une

of \$800 million a year in British Columbia alone. It is the largest natural resource industry in British Columbia, exceeding mining and forestry. All of the resource industries do not come near the financial dollar production value of marihuana in British Columbia.

I am 38 years old. I was a bookseller for 20 years prior to my two years in the marihuana and hemp industry. I have two boys aged 15 and 16. I am here to present the case on behalf of the marihuana grower and the marihuana consumer of this country.

One thing no one discusses is what it is like to smoke marihuana. I operate under the presumption that no one here has ever smoked marihuana. That may be erroneous, but in my experience, I have smoked marihuana off and on since I was 23. I do not consider it a drug because nothing really changes when I smoke it. I get a warm, gooey, fun sensation. On occasion, I get a little introspective. The walls do not move; the ground does not shake. Occasionally my wife and I get along a little better. Sometimes I am able to listen to my children a little more attentively. Sometimes the trash on television even seems a little more interesting.

The Chairman: God forbid.

Mr. Emery: I do not regard it in any way as meditation. It does not change the world or change the perspective around me. It changes my interpretation of a few minor details. It makes them more pleasant, perhaps.

The situation in this country does not reflect what I have just said. There have been over 1 million marihuana-related convictions in this country over the last 30 years. That is spectacular. That represents 800,000 individuals making up 1 million convictions for what is substantially a benign plant which has been on this planet for 8,000 years and is used in every culture except the northern Inuit culture because it cannot grow there. Cannabis has been grown in every culture on this earth. In addition, 100,000 people are arrested every year in this country for possessing marihuana. Only 35,000 — a spectacularly large number — are actually convicted, but an additional 65,000 are fingerprinted, hauled off to jail or otherwise intimidated. They have their pipes taken away from them and stomped. They are handcuffed and pushed over on cars. Police officers act in a surly and degrading manner mostly to young people. Once you are my age and you have a home and a place to go, you are not necessarily as liable to run across a police officer if you have marihuana in your hand as you might if you are a teenager. People who have the fewest number of jobs and need the greatest amount of opportunity to find jobs face criminal sanctions that curtail their livelihood substantially for the rest of their lives.

valeur de 800 millions de dollars par année dans cette seule province. Elle représente la plus importante industrie d'exploitation des ressources naturelles de la Colombie-Britannique, dépassant en importance l'industrie minière et l'industrie forestière. La valeur de la production de marihuana en Colombie-Britannique excède de loin celle de toutes les autres industries de ressources, toutes productions confondues.

J'ai 38 ans. Avant de faire partie de l'industrie de la marihuana et du chanvre, dont je suis membre depuis deux ans, j'ai été pendant 20 ans libraire. J'ai deux garçons de 15 et de 16 ans respectivement. Je suis ici pour défendre la cause des cultivateurs et des consommateurs canadiens de marihuana.

On n'entend jamais parler de la sensation que procure un joint de marihuana. Je pars de l'hypothèse que nul d'entre vous ne fume de la marihuana, mais je fais peut-être erreur. Moi, je fume de la marihuana à l'occasion depuis que j'ai 23 ans. Je ne considère pas la marihuana comme une drogue parce que, quand j'en fume, rien ne change vraiment. Certes, je suis envahi par une douce chaleur agréable. À l'occasion, je me replie un peu sur moi-même. Par contre, les murs ne bougent pas, et le sol est stable. Il arrive même que mon épouse et moi nous entendions un peu mieux. Parfois, je suis capable de porter un peu plus d'attention à ce que me disent mes enfants. Parfois aussi, les inepties qu'on nous passe à la télévision me semblent même un tant soit peu intéressantes.

La présidente: J'espère bien que non!

M. Emery: Je ne conçois pas cela comme de la méditation. Le monde est là autour de moi, et la façon dont je le vois ne change pas. La seule chose qui change, c'est la façon dont j'interprète les petits détails de la vie. Ils sont peut-être plus plaisants.

La situation au Canada ne reflète pas ce que je viens de décrire. Au cours des trente dernières années, il y a eu plus d'un million de condamnations reliées à la marihuana au Canada. C'est phénoménal. On parle ici de 800 000 personnes jugées coupables plus d'un million de fois d'avoir utilisé ce qui est essentiellement une plante bénéfique qui pousse sur cette planète depuis 8 000 ans et qui est utilisée par toutes les cultures, sauf la culture inuit du Nord parce qu'il n'en pousse pas là-bas. Toutes les cultures de l'histoire ont cultivé le cannabis. De plus, 100 000 personnes sont arrêtées, chaque année, au Canada pour possession de marihuana. Seulement 35 000 d'entre elles — ce qui demeure quand même un nombre élevé — sont réellement jugées coupables, mais 65 000 autres doivent tout de même se soumettre à la prise d'empreintes, à l'emprisonnement et à d'autres formes d'intimidation. On leur confisque leurs pipes, qui sont détruites. On leur passe les menottes et on les plaque contre des automobiles. Les policiers les traitent, surtout les jeunes, de manière renfrognée et dégradante. Quand on a atteint mon âge, qu'on a un foyer, un endroit où aller, on ne risque pas autant de démêlés avec les policiers, si on a de la marihuana sur soi, que l'adolescent. Ceux pour lesquels il existe le moins d'emplois et qui ont le plus de difficultés à en trouver font face à des sanctions criminelles qui compromettent leurs chances de gagner leur vie pour le reste de leurs jours.

In addition to the 35.000 individuals convicted every year and who now have criminal records, 6.000 will be jailed. Tens of thousands of human days have been spent in jail over something as benign and, I would say, as wonderful as the marihuana plant. Again, it has been ingested and smoked for its mild, euphoric qualities for centuries and centuries. In fact, marihuana was planted in this country by Samuel de Champlain's apothecary, Louis Hébert. It was planted in Nova Scotia, which was then called New France, about 350 years ago. Cannabis sativa was part of Canada from the very beginning of the founding of this country or prior to Confederation. It grew widely in Quebec and Ontario. It provided the sail cloth and rigging during the War of 1812. The Americans raided southern Ontario at the time to destroy the hemp plantations. It was essential to Britain's fight against Napoleon during the Napoleonic wars as actual hemp rigging and hemp sail cloth provided the British Empire with its navies. Canada has provided Britain with hemp for its naval requirements for over a century. Cannabis sativa hemp has been part of this country's legacy since 1606 and was grown here until about 1930, when it was banned.

Nonetheless, 6,000 are jailed, 33,000 convicted. What does this mean? It means that travel for up to 1 million people is severely restricted. You cannot enter the United States if you have any kind of cannabis conviction. This inhibits people whose jobs require them to go there, and it hurts relationships with other human beings, particularly within families.

The government buys advertising. I see it all the time in Vancouver. They basically use my tax money to buy ads that degrade and humiliate me. They advocate to my neighbours to turn me in if they see the cannabis. Call 669-TIPS. I see these advertisements for people who are merely wanted for cultivation of marihuana on TV. I see big signs saying, "Call 669-TIPS if you see this person. He is wanted for cultivating marihuana."

This is a very degrading and humiliating thing, considering that we think the marihuana plant is a wonderful thing with no negative side effects whatsoever and should be embraced by anyone who is slightly curious about a mild euphoric. It is safer than almost anything that I can see that is legal out there today and it should be considered similar to caffeine, chocolate — mild euphorics, possibly — alcohol, tobacco, and any number of prescription drugs.

Our children can be taken away from us. My wife has been in constant worry about whether the state would take our children away from us, deem us unfit parents because we openly advocated the use and enjoyment of marihuana. When our children do go to school, they do not attend government schools for the fundamental reason that they are propagandized against their own parents who may smoke marihuana, given propaganda advising that marihuana use is bad, dangerous, and criminal, and these people should be turned in. Indeed, in Vancouver recently, some

En plus des 35 000 personnes condamnées chaque année qui ont maintenant un casier judiciaire, 6 000 sont emprisonnées. Des dizaines de milliers de journées-personnes sont gaspillées en prison pour une chose aussi anodine et, dirais-je, aussi merveilleuse que le plant de marihuana. Je répète que l'homme en ingère et en fume depuis des siècles et des siècles en raison de la douce euphorie qu'elle procure. En fait, la marihuana a été importée ici par l'apothicaire de Samuel de Champlain, Louis Hébert, qui en a planté en Nouvelle-Écosse, il y a environ 350 ans. Cette province faisait anciennement partie de la Nouvelle-France. Le cannabis existait déjà au Canada lorsque le pays a été fondé, voire avant la Confédération. Il poussait à l'état sauvage au Québec et en Ontario. On s'en servait durant la guerre de 1812 pour fabriquer les voiles et les câblages des bateaux. À l'époque, les Américains ont envahi le sud de l'Ontario pour détruire les plantations de chanvre. Il était essentiel à l'Angleterre durant les guerres de Napoléon pour fabriquer le câblage et les voiles utilisés par la marine de l'Empire britannique. Le Canada a approvisionné l'Angleterre en chanvre pour répondre aux besoins de sa marine pendant plus d'un siècle. Le chanvre fait partie du legs canadien depuis 1606, et il a été cultivé ici jusqu'en 1930 environ, lorsque cette culture a été interdite.

Néanmoins, 6 000 personnes ont été emprisonnées, 33 000 condamnées. Cela veut dire que plus d'un million de personnes peuvent difficilement voyager. En effet, les États-Unis refusent l'entrée à quiconque a été condamné pour possession de cannabis. Des gens qui doivent s'y rendre dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent le faire. Cela nuit aux relations personnelles, particulièrement au sein des familles.

Le gouvernement achète de la publicité. J'en vois constamment à Vancouver. Essentiellement, il utilise mes impôts pour acheter des annonces dégradantes et humiliantes. Il incite mes voisins à me dénoncer s'ils voient du cannabis chez moi en composant un certain numéro de téléphone. On passe même à la télévision des annonces visant des personnes recherchées simplement pour avoir cultivé de la marihuana. Tous les jours, je vois des panneaux-réclames sur lesquels on demande aux gens de composer un certain numéro de téléphone si on voit telle personne recherchée pour avoir cultivé de la marihuana.

C'est très dégradant et humiliant quand on sait que la marihuana est une plante si merveilleuse sans effet secondaire négatif. Quiconque est un peu curieux de la douce euphorie qu'elle procure devrait l'essayer. Elle est moins dangereuse que presque tout ce qui se vend légalement actuellement. Elle devrait être traitée sur le même pied que la caféine, le chocolat — des produits euphorisants peut-être —, l'alcool, le tabac et une foule de médicaments vendus sous ordonnance.

On peut nous enlever nos enfants. Mon épouse vit dans la crainte que l'État nous retire nos enfants, nous juge des parents inaptes parce que nous préconisons ouvertement l'utilisation de la marihuana et que nous vantons le plaisir qu'elle procure. Quand nos enfants atteignent l'âge de fréquentation scolaire, nous ne les envoyons pas dans des écoles publiques pour la simple raison qu'ils sont soumis à une propagande dirigée contre ceux qui fument de la marihuana, contre leurs propres parents peut-être. On leur dit qu'il ne faut pas prendre de la marihuana, que c'est une

children did turn in their parents. I can think of nothing more shocking than the school system advocating that children turn their parents in for the benign use of marihuana. This is happening with our tax money.

The police can even murder you in this country for smoking marihuana. It is not unknown in this city. In 1991, the police shot dead, in cold blood someone who merely had a few joints on him. It is certainly true in Vancouver given that, in 1992, a 16-year-old was shot dead by four North Vancouver police who were busting into his home, this for having merely a few joints.

My passion sometimes gets the best of me. I have spent much of my life wondering how this persecution could possibly come to exist in what I have always been told is a free and democratic country. As a marihuana smoker, I have the anomaly of trying to justify the concept of being free and democratic with what is really a vicious, bigoted police state. We are persecuted more severely than any other minority group in this country. There is no group that has had a million criminal convictions against its culture. It is unprecedented. The number of man-hours and the human hours spent in gaol for cannabis cultivation exceeds all the time Japanese Canadians were incarcerated during World War II. I like to use figures like that because this is a pogrom of extraordinary proportion, a vicious cultural genocide. They can murder us, burn over a million of our plants every year, get our children to turn against us, use tax money to demonize us on bill boards, and put us in gaol. They beat us. Police officers routinely beat people.

The first time I ever met an RCMP officer was in a provincial park in 1973, and I was 13 years old. I had never even smoked a cigarette or seen a joint or any kind of drug. Three RCMP officers destroyed my entire campsite looking for heroin, they told me. I had never even heard of heroin at 13. It was the first time I had been away from the tutelage of my parents. I was with two other friends, age 14 and 15, and that was my first experience with the RCMP. It was not to be the last. They came in with flashlights shining in my face, threw badges at me, ripped apart my little pup tent, ripped apart our bags of popcorn and potato chips, trashed everything they could find, stomped out our fire, and yelled at me meanly for about an hour, looking for what they claimed were drugs. Of course they found nothing. Ultimately, they went away claiming that perhaps they had the wrong campsite after all.

That was 1973, 23 years ago. In a way, I am kind of fed up. I will die in about 23 more years. That will be about the end of my life cycle, sometime in my 60s. I would like to think that this attitude will not always go on, that the concept of a free and democratic approach to this issue will actually materialize to give some legitimate meaning to the 2 million of us who smoke marihuana and offer no harm to anyone. All we want is to be left alone and respected and treated at the same level as any other

substance dangereuse et criminelle et qu'il faut dénoncer ceux qui en ont. En fait, à Vancouver récemment, des enfants ont effectivement dénoncé leurs parents. Y a-t-il quelque chose de plus scandaleux que d'encourager à l'école les enfants à dénoncer leurs parents pour la consommation de quelque chose d'aussi anodin que la marihuana. Voilà à quoi servent nos impôts.

Au Canada, les policiers peuvent même vous tuer pour avoir fumé de la marihuana. Cela s'est déjà vu ici. En 1991, des policiers ont tiré de sang froid sur quelqu'un qui avait simplement quelques joints en sa possession. C'est certes vrai à Vancouver où, en 1992, un adolescent de 16 ans a été abattu par quatre policiers de Vancouver-Nord qui effectuaient un raid chez lui. Son crime: il avait en sa possession quelques joints.

Je me laisse parfois emporter par la passion. J'ai passé une bonne partie de ma vie à me demander comment on peut permettre ce genre de persécution dans un pays apparemment libre et démocratique. En tant que fumeur de marihuana, je me retrouve dans l'étrange situation où je dois essayer de concilier le concept d'une société libre et démocratique avec ce qui est, en réalité, un État policier brutal et fanatique. Il n'existe pas d'autre groupe dont les tribunaux ont condamné la culture un million de fois. La situation est sans précédent. Le nombre d'heures-personnes passées en prison pour avoir cultivé du cannabis excède la durée d'emprisonnement des Canadiens japonais durant la Seconde Guerre mondiale. J'aime bien citer des chiffres comme ceux-là parce que nous parlons ici d'un pogrom d'une ampleur extraordinaire, d'un brutal génocide culturel. On peut nous tuer, brûler plus d'un million de nos plants chaque année, inciter nos enfants à nous dénoncer, utiliser nos impôts pour nous faire passer pour des suppôts de Satan sur les panneaux-réclames et on peut nous emprisonner. On nous bat. Les policiers le font couramment.

Ma première rencontre avec un agent de la GRC remonte à 1973, lorsque j'avais 13 ans. Je faisais du camping dans un parc provincial, en compagnie de deux amis âgés de 14 et de 15 ans respectivement. Je n'avais jamais fumé de tabac, encore moins un joint, et je n'avais jamais pris de la drogue. Trois agents de la GRC ont détruit tout le campement à la recherche d'héroïne, m'ont-ils dit. À treize ans, j'ignorais même ce qu'était l'héroïne. C'était la première fois que je partais seul, sans mes parents. C'était la première fois que j'avais affaire à la GRC. Ce ne devait pas être la dernière. Les agents se sont pointés, m'aveuglant avec leurs lampes de poche. Après avoir montré leur insigne, ils ont mis en pièces ma mini-tente et vidé nos sacs de maïs éclaté et de croustilles, ils ont tout saccagé, ils ont éteint notre feu à coup de pieds et m'ont crié par la tête pendant une heure environ, à la recherche, prétendaient-ils, de drogues. Bien sûr, ils n'ont rien trouvé. En fin de compte, ils sont partis en disant qu'après tout, ils s'étaient peut-être trompés d'emplacement.

C'était en 1973, soit il y a 23 ans. D'une certaine façon, j'en ai ras le bol. Je mourrai dans 23 ans environ. Ma vie tirera à sa fin dans la soixantaine. J'aimerais croire que cette attitude changera, qu'on en arrivera à traiter de cette question de manière libre et démocratique, qu'on légitimera les 2 millions de Canadiens qui fument de la marihuana et qui ne font de mal à personne. Tout ce que nous souhaitons, c'est qu'on nous laisse tranquilles, qu'on nous respecte et qu'on nous traite de la même façon que les autres

Canadian, potentially decent people who should be assessed for their character, their activities, and their contributions to society, not for the kinds of things they put inside their body, which is really no one's business, certainly not the business of the Canadian government.

The damage to our community goes much deeper than the nearly 2 million Canadians who live in fear because they smoke marihuana. Any day police with semi-automatic rifles may bust in their front doors looking for two or three plants in the corner of their houses, and they could kill them potentially if there was a misunderstanding as they bashed through that door. This happens every day. Actually, an arrest relating to marihuana is been made every five minutes of every hour of every day of every month of every year for the past 25 years.

We live in a constant state of fear and degradation because of what the Canadian government has deemed a narcotic. It is really only a mild euphoric. In my opinion, it is not addictive, psychologically or physically, and it is much safer than almost any other kind of similar property you can get through prescription or even legally available at any time of the day, but it also costs the taxpayer \$3 to \$5 billion every year in court time, policing, management, gaols and prison.

This magazine I publish called *Cannabis Canada* is actually banned. Police often try to get the magazine removed from news-stands throughout Canada. There is a law on the books that says to advocate, promote and encourage the use of marihuana will get you a \$100,000 fine for the first offence and \$300,000 for a second offence, and that is ancillary to six months in prison. Possession of marihuana only has a \$2,000 fine, but to actually advocate the use of marihuana, under section 462.2 of the Criminal Code, will get you a \$100,000 fine.

There is no other kind of advocacy that is banned in the Criminal Code other than hate literature. This is certainly not hate literature. It is love literature because we love marihuana. I have smoked marihuana for 15 years. Most people who smoke marihuana have smoked it for decades. We like it. We have a good relationship with the plant. We like to grow it. We like to wear it. My shoes, my pants and my T-shirt are also made from cannabis sativa hemp. Our magazine is printed on hemp. We use hemp throughout our entire office. We employ 18 people full-time. We provide 10 full-time jobs in ancillary industries manufacturing goods and products for us. We could create tens of thousands more jobs than those already created in the marihuana industry.

In addition to the \$3 to \$5 billion the government spends tracking us down, ruthlessly pursuing us, the government is losing a fabulous amount of revenue. Not only is it spending money unnecessarily merely to persecute millions of its own citizens, but of the \$800 million spent annually in British Columbia on marihuana, it is missing out on \$55 million in GST payments and \$55 million in provincial sales tax. It is missing out on over \$100 million in income tax payments that would be made

Canadiens, qu'on nous traite comme d'honnêtes gens peut-être, qu'on nous juge en fonction de notre caractère, de nos activités et de notre apport à la société plutôt que pour le genre de substances que nous consommons, ce qui en fait ne regarde personne et certainement pas le gouvernement du Canada.

Les effets sur notre groupe vont beaucoup plus loin que la seule crainte dans laquelle vivent presque 2 millions de Canadiens parce qu'ils fument de la marihuana. Armés de fusils semi-automatiques, les policiers pourraient s'introduire chez eux à la recherche de deux ou trois plants cultivés dans le coin d'une pièce et ils pourraient même tuer les occupants s'il y avait un malentendu lorsqu'ils enfoncent la porte. Cela arrive tous les jours. En réalité, une personne est arrêtée pour possession de marihuana toutes les cinq minutes de chaque heure de chaque jour de chaque mois de chaque année, depuis 25 ans.

Nous vivons constamment avec un sentiment de crainte et de dégradation en raison d'une substance réputée un stupéfiant par le gouvernement du Canada. En réalité, ce n'est qu'une substance légèrement euphorisante. À mon avis, elle n'engendre pas de dépendance, ni psychologique ni physiologique, et elle est beaucoup plus sûre que presque tous les produits analogues que vous pouvez obtenir sur ordonnance ou en vente libre. Cependant, elle coûte aux contribuables entre 3 et 5 milliards de dollars en frais de cour, services policiers, gestion et prisons.

Le magazine que je publie sous le nom *Cannabis Canada* est en réalité interdit. La police tente souvent de le faire retirer des kiosques partout au Canada. D'après une certaine loi, défendre, promouvoir et encourager l'utilisation de la marihuana est passible d'une amende de 100 000 \$, la première fois, et de 300 000 \$, la deuxième fois. Elle prévoit aussi une peine de six mois d'emprisonnement. La possession de marihuana n'entraîne qu'une amende de 2 000 \$, mais prôner son utilisation, aux termes de l'article 462.2 du Code criminel, rend passible d'une amende de 100 000 \$.

Il n'y a qu'une autre sorte de militantisme qui soit interdite par le Code criminel: la littérature haineuse. Il n'est certes pas question de littérature haineuse ici. Ce serait plutôt un roman d'amour, car nous aimons la marihuana. J'ai fumé de la marihuana pendant 15 ans. La plupart de ceux qui en fument le font durant des décennies. Nous aimons la marihuana, et elle nous le rend bien. Nous aimons la faire pousser. Nous aimons la porter. Mes chaussures, mes pantalons et mon maillot de corps sont aussi faits de chanvre. Notre magazine est publié sur du papier de chanvre. Nous utilisons le chanvre partout au bureau. Nous employons 18 personnes à temps plein. Nous créons 10 emplois à temps plein dans des industries connexes, qui fabriquent des produits pour nous. Nous pourrions en créer des dizaines de milliers de plus.

En plus des 3 à 5 milliards de dollars que le gouvernement consacre à nous dépister, à nous poursuivre impitoyablement, il perd beaucoup de recettes. Non seulement il dépense de l'argent inutilement simplement pour persécuter des millions de Canadiens, mais, en plus des 800 millions de dollars que consacre chaque année la Colombie-Britannique à la lutte contre la marihuana, 55 millions de dollars de TPS et l'équivalent en taxe de vente provinciale lui échappent. Par ailleurs, le gouvernement

available to the government if this plant were simply decriminalized and the income being made was taxed in a normal manner.

Ultimately, that is my proposal. I ask you to make an amendment to decriminalize marihuana so the government can stop spending these fabulous amounts of money we know it does not have, by its admission, and so it can collect taxes it so desperately needs, as it has claimed.

Ultimately, decriminalizing marihuana will create hundreds of thousands of additional jobs because British Columbia marihuana is the most highly regarded marihuana in the world, after the marihuana that comes out of Amsterdam. We have 100 million people worldwide who smoke marihuana. It is smoked in every country on earth. Its supporters are uniformly pursued and persecuted in every country on earth. This is a worldwide cultural genocide. They are out to get us in every country. In several countries, you can get the death sentence for marihuana.

I must point out to you that I already face six counts of trafficking in marihuana, although all I sold was little seeds that contain no drug quality. Each one of them carry with it a life imprisonment sentence. Not only am I looking at life imprisonment in this life, but you also have me facing life imprisonment in my next five reincarnations. That is a bit severe, I think, considering that we are talking about an extremely lovely, benign plant, and my next couple of centuries of life on this planet are already owed to the Government of Canada because I sell marihuana seeds as part of our business.

We will continue to sell marihuana seeds because our philosophy has been that we have to "overgrow" the government if we cannot convert the government.

We have given the government 30 years. We have seen two to three generations smoke marihuana, and we have not seen any deleterious effects. Most parliamentarians have smoked marihuana now. If there is a case to be made for brain damage we would have to look at ourselves, would we not? We can only conclude that marihuana, by and large, is not particularly harmful to the Canadian public over an extended period of 30 or 40 years of on-the-street experimentation. The evidence is in. We look around and we must conclude that marihuana did not affect us in an adverse way.

However, the Canadian government's policy does affect us in a very adverse and severely deleterious way, in a way that you cannot imagine unless you are a marihuana smoker. You live in a constant state of fear. That paranoia does not come from marihuana, it comes from the real hatred of the Canadian government and its police minions. Approximately 1,000 police officers are out, at any given time, chasing down marihuana and marihuana offences. Combined there are more police officers knocking down people smoking, growing, cultivating and selling marihuana than there are investigating homicide at any one time. That is a shocking statistic and a shocking abdication of the obligations of this government to monitor the legitimate concerns

renonce à plus de 100 millions de dollars d'impôt sur le revenu qui lui seraient versés si le plant était simplement décriminalisé et le revenu qu'il génère imposé de la manière habituelle.

Voici, en fin de compte, ce que je propose. Je vous demande de modifier la loi en vue de décriminaliser la marihuana. Le gouvernement pourrait ainsi cesser d'y consacrer d'énormes montants qu'il n'a pas, comme nous le savons puisqu'il l'avoue lui-même. Ainsi, il pourrait percevoir les taxes dont il dit avoir tant besoin.

En bout de ligne, la décriminalisation de la marihuana créera des centaines de milliers d'emplois parce que la marihuana cultivée en Colombie-Britannique est la plus prisée du monde, après celle d'Amsterdam. On compte 100 millions de fumeurs de marihuana dans le monde. On en fume dans tous les pays. Ses partisans sont poursuivis et persécutés uniformément partout dans le monde. C'est un génocide culturel mondial. On a résolu notre perte. Dans plusieurs pays, vous pouvez être condamnés à mort pour possession de marihuana.

Il faut vous préciser que je fais déjà face à six accusations de trafic de marihuana, bien que tout ce que j'ai vendu soit de petites graines sans propriétés euphorisantes. Pour chaque accusation, je suis passible d'une peine d'emprisonnement à vie. Je risque non seulement d'être emprisonné à vie durant cette vie-ci, mais aussi d'être emprisonné à vie durant mes cinq prochaines réincarnations. La peine est quelque peu excessive, compte tenu du fait qu'il est question ici d'une ravissante petite plante extrêmement anodine. Je dois déjà au gouvernement du Canada mes quelques prochains siècles de vie sur cette planète parce que, dans le cadre de mon commerce, je vends des graines de marihuana.

Nous continuerons de vendre des graines de cannabis, car nous avons pour principe que, si nous ne pouvons persuader le gouvernement de faire volte-face, nous serons si nombreux à enfreindre la loi qu'il sera obligé de renoncer à l'appliquer.

Nous attendons depuis 30 ans. Deux ou trois générations ont fumé de la marihuana, et nous n'avons pas observé d'effets délétères. La plupart des parlementaires ont maintenant fumé de la marihuana. Si la substance était si nocive pour le cerveau, nous nous en serions nous-mêmes rendu compte, n'est-ce pas? La seule conclusion possible, c'est que l'utilisation de la marihuana sur une période prolongée de 30 à 40 ans n'est pas particulièrement nocive. La preuve est faite. Si vous examinez ceux qui vous entourent, vous conclurez que la marihuana n'est pas dangereuse.

La politique du gouvernement du Canada, toutefois, a sur nous un effet nocif et très délétère qu'on ne peut imaginer à moins d'être soi-même un consommateur de marihuana. Celui-ci vit dans un état permanent de crainte. La paranoia n'est pas causée par la marihuana, mais par la véritable haine que voue le gouvernement du Canada et ses agents policiers aux utilisateurs de cette substance. Il y a toujours environ 1 000 policiers livrant la chasse à la marihuana et aux infractions qui y sont liées. À eux seuls, les policiers à la recherche des personnes qui fument de la marihuana, qui en font pousser, qui en cultivent et qui en vendent sont plus nombreux que tous les policiers enquêtant sur des meurtres à un certain moment donné. Pareille statistique est scandaleuse, tout

of its people. Instead, you are ruthlessly pursuing this. I cannot understand that. Approximately 30 years of hatred by the government should come to an end. It is the 1990s; we are too enlightened to continue this ridiculous idea that there is something wrong with marihuana, such that we must imprison 36,000 people per year, criminalize 33,000 others, and keep another couple of million in a state of fear. That is nonsense.

How did we get Canadian cannabis prohibition? One of the things I find difficult to discuss in Vancouver is how prohibition came about. It was done to get rid of the Chinese. The first drug law that we had in this country was in 1908. It was called the Opium Act. It was endorsed by William Lyon Mackenzie King, who was labour minister at the time and who later became Prime Minister. The white people got all tanked up on booze in my home neighbourhood of Gastown, which was named after the owner of the local saloon. Boozers have a place in Canadian history that seems to be lauded. John A. Macdonald was known as a whisky drinker, even during sessions of Parliament. Alcohol had some heralded sentiment in this country, but opium did not because it was used exclusively by the Chinese. In order to get rid of the Chinese, who were threatening the labour markets of Western Canada, they passed the Opium Act. Over the next 25 years, this allowed the Government of Canada to deport tens of thousands of Chinese people out of Canada to gaol, basically to get rid of the Chinese population. That is how we got our first drug law.

The second drug added to that law was marihuana. In 1923, Emily Murphy, a famous Canadian magistrate, a feminist and a white supremacist member of the Orange order, took testimony from the Los Angeles Police Department. As a result of that testimony this drug was added to the Canadian Narcotic Control Act. It was never meant to be applied to white people, which is a great irony. I am not saying whether it is good or bad. The origins of the opium and marihuana laws were founded in pure race hatred toward a group of people who were Canadian citizens then and are Canadian citizens now. This law was founded on the most immoral of all principles.

I have a copy of *Hansard* from the 1920s. Health was never mentioned by any parliamentarian during the prohibition of marihuana. No one was concerned about our health. This was a chance to get rid of undesirables, and it is still being used in the same way.

Emily Murphy was a staunch supporter of an all-white Canada. She won the *Persons* case in 1929. She is our first and most famous feminist. The little known fact about our first most famous feminist is that she was a white supremacist who hated all other races. That fact showed up clearly when you look at her court records and the records of her convictions. The same offence by a white person would net about one-fifth the sentence for a Chinese person or a first nation person. She is a hero but not necessarily always when the light of truth is revealed. She referred to the Chinese as "drug fiends, the dregs of humanity

comme l'attitude du gouvernement, qui refuse d'assumer ses obligations à l'égard des préoccupations légitimes des Canadiens. Il préfère mener cette lutte acharnée. Je n'arrive pas à comprendre. Après 30 ans environ de persécutions, il faudrait que le gouvernement y mette fin. Nous sommes dans les années 1990: nous en savons beaucoup trop pour continuer de défendre cette idée ridicule que la marihuana est si nocive qu'il faut emprisonner 36 000 personnes par année, faire des criminels de 33 000 autres et faire vivre dans la peur quelques millions d'autres encore. Cela n'a pas de sens.

Comment en est-on arrivé à interdire le cannabis au Canada? C'est un sujet tabou à Vancouver. La vérité, c'est qu'on l'a fait pour se débarrasser des Chinois. La première loi relative à des drogues adoptée au Canada remonte à 1908: la Loi de l'opium avalisée par William Lyon Mackenzie King, alors ministre du Travail et, plus tard, premier ministre du Canada. Dans mon quartier de Gastown, nommé d'après le propriétaire du saloon local, les Blancs consommaient de l'alcool. Les ivrognes semblent avoir une place enviable dans l'histoire canadienne. John A. Macdonald, c'est bien connu, aimait le whisky et il en buvait même à la Chambre. Si la consommation d'alcool était bien vue au Canada, celle de l'opium ne l'était pas, parce qu'elle était le fait exclusif des Chinois. Pour se débarrasser des Chinois, qui menaçaient le marché du travail dans l'Ouest, on a adopté la Loi de l'opium. Au cours des 25 années suivantes, le gouvernement du Canada a ainsi pu déporter vers des prisons étrangères des dizaines de milliers de Chinois, essentiellement dans le but de s'en débarrasser. C'est ainsi que fut adoptée notre première loi antidrogues.

La deuxième drogue visée par cette loi a été la marihuana. En 1923, Emily Murphy, juge canadienne bien connue, féministe et membre des Orangistes, cet ordre militant pour la suprématie blanche, a entendu des témoignages du service policier de Los Angeles. C'est à cause de ces témoignages que la marihuana a été ajoutée à la Loi sur les stupéfiants du Canada. Au départ, fait ironique, elle ne devait pas s'appliquer aux Blancs. Je ne dis pas que c'est une bonne ou une mauvaise loi. Je dis que les lois d'interdiction de l'opium et de la marihuana ont pour fondement une pure haine raciale à l'égard d'un groupe de personnes qui étaient citoyens canadiens alors et qui sont citoyens canadiens aujourd'hui. Cette loi se fonde sur le plus immoral des principes.

J'ai ici une copie du *hansard* des années 1920. La santé n'a jamais été invoquée par les parlementaires durant les débats visant l'interdiction de la marihuana. Nul ne s'en préoccupait. On y voyait uniquement l'occasion de se débarrasser d'indésirables, et elle est encore utilisée à cette fin.

Emily Murphy était chaude partisane d'un Canada peuplé uniquement de Blancs. En 1929, c'est elle qui a réussi à faire reconnaître les femmes comme des personnes réelles. Elle fut la première et la mieux connue des féministes canadiennes. Par contre, peu de personnes savent qu'elle était aussi une militante pour la suprématie blanche qui détestait toutes les autres races. Si vous examinez les dossiers de son tribunal et les condamnations qu'elle a prononcées, vous vous en rendrez vite compte. Le Blanc écopait du cinquième environ de la peine prononcée contre un Chinois ou un Autochtone. On en parle comme d'une héroïne,

whose final objective is to subjugate the bright-browed nations of the world." She wrote this in *Maclean's* magazine. How appropriate that we were propagandized in our national magazine even back then. The Los Angeles police chief who testified in 1922 said that persons using marihuana will smoke the dry leaves of the plant, which has the effect of driving them completely insane. This was accepted by her without any rebuttal by any medical authorities at the time. I am glad to see that committee hearings have improved since then. The chief went on to say that the addict loses all sense of moral responsibility. Addicts of this drug are immune to pain while under its influence. They become raving maniacs and are liable to kill or indulge in any form of violence to other persons using the most savage methods of cruelty without, as said before, any sense of moral responsibility.

I do not know any marihuana smokers like that, and I have been around a while. Reading that kind of testimony makes me think: "I hope things have improved." I have not seen any results at the legislative level yet.

That brings me to my final plea to you. I want you to consider coffee. It creates hypertension, is bad on your stomach lining, makes people jittery and jumpy, contributes to insomnia and is carcinogenic. It is loaded with pesticides when you buy it and yet, consider what would happen if we banned it. The price would be approximately \$50 for a couple hundred grams of coffee. People would steal for it — I guarantee it — because, after all, millions are addicted to it. You could not get rid of coffee today. You would have a crime wave. You would have people stealing and breaking into places to get coffee. You would have a black market price for coffee. I will go one step further. Think of chocolate. Chocolate also contributes to hypertension and the obesity of over half a million Canadians. It is addictive. Consider what would happen if we were to ban chocolate. Some studies show that women choose chocolate over sex in 25 per cent of the cases. It must be addictive if it can override an inherent biological desire. Consider what would happen if we were to ban it. It would be the same situation. The price would go to 10 to 20 times higher, but people would still want it. They would still commit crime to get it. They would still indulge in this passion, and you could not stop it. After all, it would only be our idea of harm to them. The harm would be putting them in prison, creating a police state in order to enforce the law, and taxing them to oppress them for their own choices. The harm would be the degradation of our society by adding yet another item to prohibition which we do not need.

Please consider the option of decriminalizing and ending the criminal sanction for marihuana use. You do not have to go so far as to legalize it; leave that to me. I will drag this country, kicking

mais ce n'est pas forcément ce que nous révèlent les faits. Elle qualifiait les Chinois de «toxicomanes, de déchets de l'humanité ayant pour dessein d'assujettir les nations plus nobles». Elle s'est exprimée en ces termes dans un article qu'elle a rédigé pour la revue *Maclean's*. Déjà à ce moment-là, nous faisons l'objet d'une propagande dans une revue nationale. Le chef de police de Los Angeles qui a témoigné en 1922 a expliqué comment les consommateurs de marihuana fumaient les feuilles séchées du plant, ce qui les rendait complètement fous. Ce témoignage a été admis comme preuve sans même qu'on demande aux autorités médicales de l'époque de le réfuter. Je suis heureux de constater que les audiences de comité se sont améliorées depuis lors. Le chef de police a ensuite ajouté que l'habitué perdait tout sens des responsabilités morales. Ainsi, il n'avait pas de sensation de douleur lorsqu'il était sous l'influence de la marihuana. Il se transformait en fou furieux capable de tuer ou de se livrer aux pires actes de violence contre autrui sans, comme il l'a dit plus tôt, être conscient du bien et du mal.

Je n'ai jamais rencontré de fumeurs de marihuana comme cela et, pourtant, je ne suis pas né de la dernière pluie. Quand on lit ce genre de témoignage, on peut espérer que la situation s'est améliorée depuis lors. Pourtant, les lois ne semblent pas avoir changé.

J'en arrive à mon plaidoyer final. J'aimerais que vous vous arrêtiez à ce qu'est le café: il cause de l'hypertension, il irrite la paroi de l'estomac, il rend les gens nerveux, il les empêche de dormir et il est carcinogène. Il est plein de pesticides lorsque vous l'achetez et, pourtant, demandez-vous ce qui arriverait si on l'interdisait. Son prix passerait à 50 \$ environ les quelque cent grammes de café. On volerait pour en acheter — je puis vous l'assurer — parce que, après tout, des millions de personnes y sont habituées. Il ne vous viendrait pas à l'idée d'interdire le café aujourd'hui. Il y aurait une vague de criminalité. Des gens s'introduiraient par infraction dans les commerces pour voler du café. Il existerait un marché noir. J'irais même plus loin. Interrogez-vous au sujet du chocolat. Le chocolat contribue lui aussi à faire grimper la tension artérielle et il cause l'obésité de plus d'un demi-million de Canadiens. Il crée une dépendance. Qu'arriverait-il si on interdisait le chocolat? D'après des études, 25 p. 100 des femmes préfèrent le chocolat au sexe. Il faut qu'il crée une dépendance pour dépasser en importance le besoin de satisfaire les pulsions sexuelles. Donc, qu'arriverait-il si on l'interdisait? Ce serait la même chose. Son prix se multiplierait par 10 ou par 20, mais on continuerait d'en vouloir. On commettrait des crimes pour en obtenir. On continuerait de se livrer à cette passion, et vous ne pourriez rien faire pour l'arrêter. Après tout, nous le ferions uniquement pour les empêcher de se faire ce que nous croyons être du mal. Le véritable mal serait de les mettre en prison, de créer un État policier pour les obliger à respecter la loi et de leur faire payer leur choix en imposant des taxes excessives. Le véritable mal serait la détérioration de notre tissu social en ajoutant un autre article à la liste des substances interdites dont nous n'avons pas besoin.

Je vous en prie, étudiez la possibilité de décriminaliser la marihuana et de mettre fin aux sanctions pénales contre les utilisateurs de cette substance. Il n'est pas nécessaire de la rendre

and screaming, come hell or high water, into an era of legalization in my lifetime. For now, I ask you to end the criminal sanction against the peaceful use of marihuana.

The Chairman: Thank you, Mr. Emery.

Mr. Robert Hamon: Madam Chairman, thank you for allowing me to appear here. With me is Mr. Rapoch, who has put together a paper talking about the problems of putting cannabis in Bill C-8 and is prepared to talk about sentencing problems and particularly harsh sentencing; and Mr. Nicholas Bureau, who is being courageous in coming here to talk about and enlighten you on the heroin problems in Canada.

I have prepared a paper containing my own personal feelings. While Mr. Emery and other people have addressed so many other aspects of this law and this bill, there is something in particular that I find dreadful with regard to our cannabis laws, namely, the problem of police corruption. My paper talks about that aspect, my personal feelings on the matter and what has happened in the U.S. because of this.

I was told that I was not allowed to include this sheet in your copies of our presentation because it is not in two languages, but there is a paper in the back that starts with the war on drugs. Contained therein is ex-police chief MacNamarra from Kansas City and San Jose, who also talks about how criminalizing cannabis and drugs leads to massive police corruption.

I will not talk too much. Our strength on the board here is in answering questions from senators. I will simply read the recommendation that the three of us have.

First, we ask the Senate not to pass Bill C-8. Instead, send a Senate bill to the House of Commons that conforms with all the recommendations of the Canadian Bar Association; failing that, we ask that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs adopt the resolution endorsing harm reduction as the appropriate social policy for dealing with drug problems; and, third, that the Senate itself open an inquiry concerning the problems of police corruption as regards drug law enforcement.

An example of harm reduction policies is what the city of Amsterdam has done. They take the position that they cannot stop people from using drugs but that they can stop people from using bad heroin or from overdosing by having the government provide the heroin to addicts. They provide clean needles to stop the spread of HIV and the other problems which result from the use of dirty needles. Their harm reduction policies reduce crime by ensuring that drug addicts do not have to commit crimes in order to get their drugs.

légale; je m'en charge. De mon vivant, j'arriverai à la faire légaliser au Canada, envers et contre tous. Pour l'instant, je vous demande de décriminaliser la marihuana utilisée à des fins pacifiques.

La présidente: Monsieur Emery, je vous remercie.

M. Robert Hamon: Madame la présidente, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner. Je suis accompagné de M. Rapoch qui a produit un document concernant les problèmes posés par l'insertion du cannabis dans le projet de loi C-8 et qui est disposé à vous entretenir des difficultés causées par les sentences, particulièrement par les sentences très sévères. Nous avons aussi avec nous M. Nicholas Bureau, qui a le grand courage de venir ici aujourd'hui pour vous parler des problèmes causés par l'héroïne au Canada.

J'ai rédigé un document décrivant mes sentiments personnels. M. Emery et d'autres témoins vous ont parlé de nombreux autres aspects de la loi et du projet de loi à l'étude; il reste cependant un aspect particulier dont il n'a pas été question et qui m'horripile, soit la corruption policière. Il en est question dans mon document. J'en fais état lorsque je décris mes sentiments personnels et ce que cette corruption a entraîné comme conséquences aux États-Unis.

J'ai appris que je ne pouvais pas inclure cette page dans le mémoire qui vous a été distribué parce qu'il n'est pas rédigé dans les deux langues officielles. Cependant, il y a, à la fin du document, un texte qui débute par la lutte antidrogues. Il y a un témoignage de l'ex-chef de police MacNamarra de Kansas City et de San Jose qui décrit comment la criminalisation du cannabis et des drogues a entraîné une corruption policière massive.

Mon exposé ne durera pas trop longtemps. Notre présence ici sera plus utile si nous répondons aux questions des sénateurs. Je me contenterai de vous faire lecture des recommandations que nous souhaitons tous trois vous présenter.

Tout d'abord, nous demandons que le Sénat n'adopte pas le projet de loi C-8, mais qu'il envoie plutôt un projet de loi du Sénat à la Chambre des communes qui reprenne toutes les recommandations de l'Association du Barreau canadien; que s'il ne le fait pas, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles adopte une résolution faisant en sorte que la politique sociale adoptée en matière de stupéfiants soit la réduction des dommages causés par ces substances; et, enfin, que le Sénat institue une enquête sur le problème de la corruption de la police en matière d'application de la Loi sur les stupéfiants.

À titre d'exemple de programme de réduction des dommages, voici ce qu'a fait la ville d'Amsterdam. Elle a supposé au départ qu'elle ne pouvait empêcher les gens de se droguer, mais qu'elle pouvait, par contre, les empêcher d'utiliser de l'héroïne mortelle ou d'en prendre des doses excessives en confiant à l'État la distribution de l'héroïne aux toxicomanes. Ainsi, elle distribue des seringues propres pour enrayer la propagation du VIH et éliminer d'autres problèmes causés par l'utilisation de seringues usagées. Son programme de réduction des dommages a entraîné une diminution de la criminalité puisque, ainsi, les toxicomanes ne sont pas obligés de commettre des crimes pour se procurer de la drogue.

Mr. Andy Rapoch, Past President, N.O.R.M.L.: My contribution to our presentation is an item-by-item critique of the scheduling of marihuana under the subheading "Problems with Bill C-8". I took a very narrow approach. Perhaps in my comments this morning I can take a broader approach. I would be glad to answer any questions, but I believe that because what I have to say is so narrow, it is quite clear.

I am repeating comments which have been made by the Canadian Bar Association, the Canadian Foundation on Drug Policy, the Addiction Research Foundation, et cetera. In fact, the majority of witnesses who have appeared before you have said that the offence and penalty structure in this bill bears no relation to the relative harm of cannabis compared to that of all other drugs and that the scheduling must be made more rational.

I prepared a table that sets out the penalties. You may find it useful in your deliberations. You can clearly see that the penalties are completely out of line. Health Canada considers cannabis to be on par with speed. On summary conviction, it is considered the same as heroin.

I will not go through this schedule in detail, but you may find it useful when you consider the claim that the scheduling of cannabis is completely out of line.

We have prepared some pie charts which show that cannabis accounts for 66 per cent of all drug offences. As Mr. Emery said, the law is not catching the heroin offenders. Of those, 70 per cent are charged for simple possession.

The next table shows adult sentencing. Of sentences for possession of marihuana, which comprises 70 per cent of the cases, 16 per cent of those convicted go to jail. When Mr. Kaplan was Minister of Justice, he used to say that no one goes to jail for marihuana offences any more. That is simply not true.

Another 50 per cent are given a fine. However, the incarceration rates show that one-third of all offenders in jail are there for nonpayment of fines. Therefore, just because they are fined does not mean that they do not end up in jail.

Thirty years of real-life experience with marihuana, with real live Canadian children and adults, has shown that marihuana does not warp your mind very much. However, I can tell you from experience that getting arrested and being sent to jail certainly does change your mind.

I should like to qualify myself for you. I have come out of retirement to speak to you this morning. From 1979 to 1984, I was executive director and later president of the National Organization for the Reform of Marihuana Laws. From 1980 to 1985, I was the

M. Andy Rapoch, ex-président, Organisation nationale pour la réforme des lois sur la marihuana au Canada: Comme contribution à notre exposé, j'ai fait une critique, point par point, du principe d'inscrire la marihuana dans l'annexe, dans le document intitulé «Problèmes posés par le projet de loi C-8». Pour ce faire, j'ai adopté une approche très restreinte. Je pourrai peut-être m'exprimer en termes plus généraux, ce matin. Je répondrai avec plaisir à vos questions. Toutefois, parce que ce que j'ai à dire s'applique à un champ aussi restreint, j'estime que le document est explicite.

Je reprends des observations faites, entre autres, par l'Association du Barreau canadien, la Canadian Foundation on Drug Policy et l'École pour les études sur la toxicomanie. En fait, la majorité des témoins qui ont comparu devant vous ont affirmé que les infractions et les peines prévues dans le projet de loi à l'étude sont sans rapport avec la nocivité du cannabis par opposition à celle d'autres drogues et qu'il faudrait rendre les annexes plus rationnelles.

J'ai préparé à votre intention un tableau faisant état des peines prévues. Il vous sera peut-être utile durant vos délibérations. Il en ressort clairement que les peines prévues sont insensées. Santé Canada traite le cannabis sur le même pied que les amphétamines. Sur déclaration sommaire de culpabilité, l'inculpé est condamné à la même peine que son infraction avait été liée à l'héroïne.

Je ne passerai pas le tableau en revue avec vous, mais il vous sera peut-être utile pour décider s'il est vrai que l'insertion du cannabis dans cette annexe est insensée.

Nous avons préparé à votre intention des diagrammes à secteurs d'après lesquels le cannabis est à l'origine de 66 p. 100 de toutes les infractions commises en matière de drogues. Comme l'a affirmé M. Emery, la loi ne permet pas de mettre la main au col des trafiquants d'héroïne et des héroïnomanes. Soixante-dix pour cent de ceux qui enfreignent les dispositions relatives à l'héroïne sont accusés de simple possession.

Le tableau suivant illustre les sentences prononcées contre des adultes. Parmi les peines prononcées pour possession de marihuana, qui représentent 70 p. 100 des cas, 16 p. 100 se traduisent par l'emprisonnement. Lorsque M. Kaplan était ministre de la Justice, il avait l'habitude de dire qu'on ne met plus les gens en prison pour simple possession de marihuana. C'est faux.

Une autre tranche de 50 p. 100 sont condamnés à payer une amende. Cependant, les incarcérations révèlent qu'un tiers de tous les contrevenants en prison s'y trouvent parce qu'ils n'ont pas payé l'amende. Par conséquent, ce n'est pas parce qu'ils sont condamnés à payer une amende qu'ils ne se retrouvent pas en prison.

Il y a maintenant 30 ans que des enfants et des adultes canadiens font l'expérience de la marihuana. Cette substance n'a donc pas trop d'effets sur le cerveau. Toutefois, je puis vous affirmer d'expérience que de se faire arrêter et d'être envoyé en prison détraque un peu.

J'aimerais vous donner un peu plus de détails à mon sujet. Je suis sorti de ma retraite, ce matin, pour vous parler. De 1979 à 1984, j'étais directeur exécutif et, par la suite, président de l'Organisation nationale pour la réforme des lois sur la marihuana

chairman of the board of the Canadian Hemp Industries Corporation, which tried to do 15 years ago what the previous presenters are managing to do today. I have been a public servant for 25 years, and I still am. I smoked marihuana for 20 years, although I have not smoked it for the last eight; nor have I drunk alcohol or smoked tobacco. That may be due to a mid-life change of heart or whatever you wish to call it.

I am appearing before you today simply as a Canadian citizen because I believe that the greatest single problem today is exactly what it was when Mr. LeDain made his report. The biggest problem with this law is the disrespect for it. That disrespect can come about in numerous ways. One of them is the ridiculous scheduling of marihuana. Everyone knows that the law as it exists, and even as it is proposed, bears no relation to the harmful consequences, such as they may be, of the substance compared to that of the others in the act. I am not alone in that opinion. Almost all other expert witnesses who have appeared before you concur in it.

Second, those who were unfortunate enough to be arbitrarily caught up by the legal system certainly have disrespect for the law when they are subjected to unnecessary brutality by the police, who consider them to be narcotics offenders, and when they are exposed to plea bargaining in the system. When I was first arrested 20 years ago, I was appalled by the plea bargaining system. When my lawyer said, "Plea to the lesser charge, say you are guilty", I was outraged. This is the introduction to the criminal justice system of people who are, for the most part, first offenders, and it is as a result of this law. What has happened to those people is appalling. What must they think of this country?

That is really my point in speaking to you as a citizen and as a public servant. I am appalled at what has happened to the view of Canadian citizens of their government as a result of this legislation which has affected more young people than any other. It is a piece of unfinished business from the 1960s. In its Throne Speech in 1981, the Liberal Party said that it was time to decriminalize marihuana. It was time 20 years ago.

In fact, 20 years ago this year, the Senate was well ahead of Health Canada when it adopted Bill S-19 which included smaller penalties for marihuana offences and the deeming away of criminal records to undo the long lasting damage of a conviction, which this bill does not address. Simply because people do not have their fingerprints on record does not mean that they do not have a criminal record. I believe the department has admitted that, as has every other witness who appeared before you. The long lasting damage is still there.

As we have recommended, the Senate could take the extra step this time of proposing another bill. We recommend one modeled on Bill C-420, Jim Fulton's private member's bill of the last two sessions.

I will stop there. I think I have made my points. I would be glad to answer questions.

au Canada. De 1980 à 1985, j'ai présidé le conseil de la Canadian Hemp Industries Corporation qui, il y a 15 ans, a tenté de faire ce que les témoins précédents sont parvenus à faire aujourd'hui. Pendant 25 ans, j'ai été fonctionnaire et je le suis encore. Pendant 20 ans, j'ai fumé de la marihuana, bien que je ne m'y sois pas adonné depuis huit ans; je n'ai pas, durant cette période, bu d'alcool ni fumé de tabac. C'est peut-être dû au fait que j'en suis au médian de ma vie; appelez cela comme vous voulez.

Je témoigne devant vous à simple titre particulier parce que la grande difficulté actuelle est exactement la même que lorsque M. LeDain a rédigé son rapport: le manque de respect de la loi. Ce manque de respect s'explique de plusieurs façons, entre autres, de l'idée ridicule d'inscrire la marihuana dans l'annexe. Nous savons tous que la loi actuelle, voire projetée, est sans rapport avec les effets nocifs, s'il y en a, de la substance par opposition à d'autres substances incluses dans la loi. Je ne suis pas le seul à le penser. La plupart des autres experts que vous avez entendus sont d'accord.

De plus, ceux qui n'ont pas eu le bonheur d'échapper au système judiciaire n'ont certes pas de respect pour la loi quand ils sont inutilement soumis à des brutalités policières par des agents qui les considèrent comme des contrevenants à la Loi sur les stupéfiants et quand ils sont exposés au processus de négociation de plaidoyers. À ma première arrestation, il y a 20 ans, j'ai été consterné par le processus de négociation de plaidoyers. Quand mon avocat m'a dit: «Plaides coupable à un chef d'accusation moins grave, dis que tu es coupable», j'ai été outré. C'est ainsi que des personnes qui, la plupart, commettent leur première infraction prennent contact avec le système de justice pénale et c'est la conséquence de cette loi. Ce qui est arrivé à ces gens est consternant. Que doivent-ils penser de ce pays?

C'est vraiment ce que j'avais à vous dire en tant que citoyen et fonctionnaire. Je suis consterné par l'image qu'ont les Canadiens de leur gouvernement sous l'effet de cette loi qui a frappé les jeunes plus que tout autre groupe. Cette question appartient à l'époque des années 60. Dans son discours du Trône de 1981, le Parti libéral a affirmé que le temps était venu de décriminaliser la marihuana. Il y a 20 ans de cela.

En fait, il y a 20 ans cette année, le Sénat avançait nettement Santé Canada quand il a adopté le projet de loi S-19 qui prévoyait des peines moins sévères pour les infractions reliées à la marihuana et la disparition du casier judiciaire afin d'abolir les conséquences permanentes d'une condamnation, ce que ne fait pas le projet de loi à l'étude. À lui seul, le fait que nos fichiers ne comportent pas les empreintes digitales de certaines personnes ne signifie pas qu'elles n'ont pas de casier judiciaire. Le ministère l'a admis, comme tous les autres témoins que vous avez entendus. Les conséquences à long terme n'ont pas disparu.

Comme nous l'avons recommandé, le Sénat pourrait aller jusqu'à proposer un autre projet de loi qui pourrait s'inspirer du projet de loi C-420, le projet de loi d'initiative parlementaire présenté par Jim Fulton lors des deux dernières sessions.

J'arrêterai ici. Je crois avoir dit ce que j'avais à dire. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions.

[Translation]

Mr. Nicholas Bureau: I come from a middle class family. My parents are highly educated. In my family, there are no thieves or cheaters, much less heroin addicts.

I was raised in an environment in which I was taught sound values such as honesty, respect, politeness and so forth.

Six years ago, for reasons too complicated to get into at this time, I started to use heroin. At the beginning, I managed to support my habit with my earnings, but after a few months, things got out of hand. My habit became too expensive.

The heroin addiction cycle is a vicious one. Once a person becomes addicted, it is as if an illness sets in and everything in that person's life revolves around the need to feed the heroin addiction.

When a person is physically dependant on heroin, a habit which can cost between \$100 and \$300 a day, money must be found to support the addiction. Slowly, the person turns to crime and becomes an outcast in society.

The law of this country treats heroin addicts as criminals simply because they have this substance in their possession. However, certain types of criminal behaviour emerge in addicts because of the need to find a supply, not because of the consumption. In fact, many persons will begin selling heroin to support their addiction while others will turn to prostitution, theft, fraud and so forth.

It is not the use of heroin as such that leads to crime, but rather the fact that the substance is illegal. I would like this to be clearly understood. Several acquaintances of mine are dead today because of the lack of resources available for drug and heroin addicts.

If I am still alive today, it is for all kinds of reasons, but certainly not because of the government. That is unfortunate. The government provided no assistance whatsoever in helping me to kick my habit. I had to do it all by myself.

Through Bill C-8, the government will continue to treat heroin addicts and outcasts even more vigorously than before. Its actions will therefore contribute to an increase in the number of deaths owing to a lack of resources.

Instead of banning the use of this substance, the government should focus on providing services to the user and to propose valid alternatives like the ones offered in a number of countries. Here, heroin addicts can check themselves into free clinics without having to wait several weeks before getting into a treatment program.

This program could be administered under medical supervision, as is already the case in several countries including Switzerland, Germany and Holland. By introducing even more repressive measures, the government will continue to provide an opportunity for corruption in all its forms to take hold.

[Français]

M. Nicholas Bureau: Je viens d'une famille aisée. Mes parents sont très scolarisés. Dans ma famille, il n'y a pas de voleurs, pas de fraudeurs et encore moins d'héroïnomanes.

J'ai donc été élevé dans un milieu qui m'a appris de bonnes valeurs, comme l'honnêteté, le respect, la politesse, et cetera.

Il y a six ans, pour des raisons trop longues à expliquer ici, j'ai commencé à consommer de l'héroïne. Au début, je réussissais à payer ma consommation avec l'argent que je gagnais, sauf qu'après quelques mois, je n'étais plus capable de payer. C'était rendu beaucoup trop cher pour moi.

Le cercle de l'assuétude à l'héroïne, c'est un cercle vicieux. Une fois que l'on est aux prises avec le problème de la consommation, pour ne pas être malade, c'est-à-dire pour ne pas être en état de manque, toute notre vie se centre sur le problème de l'approvisionnement.

En fait, lorsque l'on a un problème de dépendance physique comme celui de l'héroïne, qui coûte entre 100 \$ et 300 \$ par jour, il faut trouver l'argent pour la payer. Alors, tranquillement s'installe le processus de criminalisation et de marginalisation de l'individu.

La loi de ce pays considère que les héroïnomanes sont criminels par le simple fait de posséder la substance. Toutefois, à cause du problème d'approvisionnement et non pas à cause de la consommation comme telle, on en vient à développer certains comportements criminels. En effet, plusieurs vont vendre de l'héroïne pour payer leur consommation, d'autres vont se prostituer. D'autres vont voler, frauder, et cetera.

Ce n'est pas la consommation d'héroïne qui engendre le crime, c'est son interdiction, sa prohibition. J'aimerais que ce soit bien compris. Plusieurs personnes que j'ai connues sont mortes aujourd'hui à cause du manque de ressources pour les personnes toxicomanes, héroïnomanes.

Si je suis encore en vie aujourd'hui, c'est dû à toutes sortes de raisons, mais ce n'est certainement pas à cause du gouvernement. C'est dommage. Le gouvernement ne m'a pas du tout aidé à m'en sortir. J'ai été obligé de m'en sortir tout seul.

Avec le projet de loi C-8, le gouvernement va continuer à criminaliser et à marginaliser les héroïnomanes avec encore plus de force qu'avant. Il va donc contribuer à ce qu'il y ait encore plus de morts par manque de ressources.

Au lieu de l'interdire, le gouvernement pourrait mettre l'emphase sur des services plus proches du consommateur et leur proposer des alternatives valables, pour qu'il y ait, comme dans plusieurs pays déjà, des cliniques où, si l'héroïnomanne veut arrêter, il peut aller gratuitement sans être obligé d'attendre plusieurs semaines avant d'avoir accès à des programmes de maintenance sur l'héroïne pour ceux qui ne veulent pas arrêter.

Ce programme pourrait être administré sous supervision médicale, comme il y a déjà quelques pays qui le font dont la Suisse, l'Allemagne, la Hollande. En mettant l'accent encore sur plus de répression, le gouvernement va continuer à donner des chances à la corruption de s'expander sous toutes ses formes.

I am calling on the Senate today to follow, at the very least, the recommendations of the Canadian Bar Association regarding Bill C-8. In my opinion, this is the least it can do and it would be a step in the right direction. Why criminalize behaviour which, at the outset, affects no one else but the user? Send the bill back to the House of Commons so that the government can do its homework, gather information about programs offered in other countries or at least reconsider its position. It may realize that this bill is not the right way to go and that another approach could be taken. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Bureau.

[English]

The Chairman: Mr. Larsen, do you want to add something to the discussion?

Mr. Larsen: I want to make a brief statement. I have had a lot of correspondence with the federal ministries of health and justice over the last few years. If you ask them any questions about decriminalizing cannabis or any questions about drugs, you get a form letter which has not changed from the time of Pierre Blais to Allan Rock. It is exactly the same letter with a different name on the bottom. They give three reasons as to why they do not want to decriminalize marihuana, and I assume they apply to other drugs as well.

The first reason they give is that decriminalizing cannabis could result in greater use of the drug by Canadians, thereby increasing the health and safety hazards associated with it. The second reason they give is that it might put us in violation of international treaties that we have signed. The third reason they give is that decriminalizing cannabis is likely to meet with considerable opposition from the public. They say that there are public opinion polls which consistently show that Canadians are opposed to liberalizing access to marihuana.

I spent about year and a half making Access to Information requests to these departments. My patience finally paid off when I received a number of documents from the departments of the health and justice which show their claims are based upon absolutely nothing. As to the claim that usage would rise if marihuana was decriminalized, after about a year I received 12 pages of references from the Minister of Justice. Six of those are from the Twenty-eighth UN Convention on Narcotic Drugs, 1979, and they are simply statements made by individuals on the different commissions to the effect that they feel that, if we decriminalize, it could increase rates of usage, and there is no documentation or back-up.

The other six pages they sent me were from a document called "Questions and Answers on Cannabis", prepared by the Ministry of Health in 1980, and they ask the question, can an increase in cannabis use be attributed to reduced penalties for use of the drug? They quote two American studies, and their conclusion

Ce que je demande aujourd'hui au Sénat, c'est d'au moins suivre les recommandations de l'Association du Barreau canadien sur le projet de loi C-8, ce qui, à mon avis, est le minimum. C'est tout de même un bon pas. C'est tout de même le premier pas dans une bonne direction. Pourquoi criminaliser un comportement qui, au départ, n'affecte personne d'autres que l'utilisateur? Renvoyez le projet loi à la Chambre des communes pour que le gouvernement fasse ses devoirs correctement, pour qu'il se renseigne sur les programmes offerts dans les autres pays en matière semblable, pour que le gouvernement fasse au moins l'effort d'envisager qu'il se trompe peut-être, pour qu'il s'aperçoive que peut-être ce n'est pas la bonne façon de voir les choses et qu'il y aurait d'autres choses à faire. Je vous remercie.

La présidente: Je vous remercie M. Bureau.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Larsen, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Larsen: J'aimerais faire une brève déclaration. J'ai beaucoup correspondu avec les ministères fédéraux de la Santé et de la Justice ces dernières années. Si vous leur posez des questions sur la légalisation du cannabis ou toute autre question ayant trait aux drogues, vous recevez une lettre type qui n'a pas changé de Pierre Blais à Allan Rock. C'est exactement la même lettre sauf que la signature est différente. On y donne trois raisons pour lesquelles on refuse de décriminaliser la marihuana et je suppose qu'elles s'appliquent aux autres drogues également.

La première raison, c'est que la légalisation du cannabis risquerait d'entraîner une augmentation de la consommation de drogues par les Canadiens et par conséquent d'accroître les risques pour la santé et la sécurité. La deuxième raison, c'est que le Canada risquerait de contrevenir aux traités internationaux qu'il a signés. La troisième raison, c'est que la légalisation du cannabis est susceptible de susciter une vive opposition de la part du public. Selon eux, les sondages d'opinion publique indiquent régulièrement que les Canadiens s'opposent à libéraliser l'accès à la marihuana.

J'ai passé environ une année et demie à envoyer des demandes à ces ministères en vertu de l'accès à l'information. Ma patience a été finalement récompensée lorsque j'ai reçu un certain nombre de documents des ministères de la Santé et de la Justice, qui indiquent que leurs prétentions ne reposent sur absolument rien. Quant à la prétention selon laquelle la légalisation de la marihuana ferait augmenter la consommation, j'ai fini par recevoir au bout d'un an environ, 12 pages de référence du ministre de la Justice. Six d'entre elles proviennent de la vingt-huitième convention des Nations Unies sur les stupéfiants, datée de 1979, et sont simplement des déclarations de particuliers faisant partie de différentes commissions, qui considèrent que la légalisation de la marihuana pourrait entraîner une augmentation de la consommation, sans présenter de preuve, ni de documentation à l'appui.

Les six autres pages que m'a envoyées le ministère sont tirées d'un document intitulé «Questions et réponses sur le cannabis», préparé par le ministère de la Santé en 1980. On y demande entre autres si une augmentation de l'usage du cannabis pourrait être attribuée à une réduction des pénalités imposées pour l'usage de

from the evidence is that reducing legal consequences for possession of small amounts of cannabis does not accelerate the growth rate in use. In other words, decriminalizing cannabis does not affect the rate of usage.

With regard to the international treaties reason, after long delay, I finally received a response. Article 36 of the 1961 convention on narcotic drugs states that, subject to its constitutional limitations, each party shall adopt such measures as will ensure that cultivation, production, and so on, shall be punishable offences. "Subject to its constitutional limitations" is a key phrase there.

As we know, the Canadian Charter of Rights and Freedoms states that all Canadians are equal under the law and are entitled to protection without discrimination, in particular against, race, religion, ethnic origin. Marihuana is used as a religious sacrament by a number of different groups, such as the Rastafarians, the Church of the Universe based in Ontario, Tantric Buddhists, Kabalarians, and a number of other organizations. This to me seems to be religious use, which seems perfectly acceptable under this treaty. An interesting note is that there is a herb called kat, which will be banned under this bill, as was explained in testimony before the Parliamentary committee. It is presently legal. It is used by the Somalian community. If this bill is passed without an exception for this herb, we will be forcing Somalians to choose between their culture and the law, which does not seem to be appropriate. We are not bound by these treaties. We do not have to have these harsh penalties under international treaties either.

The final reason given was that Canadians oppose liberalization of access to marihuana, and that public opinion surveys show this, according to the government. Both the ministers of justice and health claimed to me that these surveys were done in the early 1980s. After a fair amount of time, I was told by the Access to Information Coordinator that there was no record of any such surveys taken in 1980. The only record they had was from 1994, Canada's Alcohol and Other Drugs Survey, and what this survey showed is that 27 per cent of Canadians said that it should be completely legal, 41 per cent said it should be illegal but punishable by only a fine or other non-jail sentence, and only 5.8 per cent of Canadians supported keeping marihuana illegal with a first offence being a criminal sentence, which would be the case under this bill. The remaining 14 per cent did not have an opinion. Despite the government's claim that Canadians will not support decriminalizing marihuana, it appears that about 70 per cent would support such a move and only 16 per cent are strongly opposed.

According to evidence given to me by the government, under the Access to Information Act, decriminalizing marihuana would increase the rate of its use among Canadians, would not put us

cette drogue? On y cite deux études américaines qui concluent, en fonction des preuves recueillies, que la réduction des sanctions prévues pour la possession de petites quantités de cannabis n'entraîne pas une augmentation de l'usage. En d'autres mots, la légalisation du cannabis n'influe pas sur le taux d'usage.

En ce qui concerne l'argument concernant les traités internationaux, après une longue attente, j'ai finalement reçu une réponse. L'article 36 de la convention de 1961 sur les stupéfiants énonce que, sous réserve de ses limites constitutionnelles, chaque parti adoptera des mesures pour s'assurer que la culture et la production entre autres constituent des infractions punissables. L'expression clé ici est «Sous réserve de ses limites constitutionnelles».

Comme nous le savons, la Charte canadienne des droits et libertés énonce que tous les Canadiens sont égaux en vertu de la loi et ont droit à une protection sans discrimination fondée en particulier sur la race, la religion ou l'origine ethnique. La marihuana est utilisée dans le cadre des rites religieux de divers groupes comme les rastafari, the Church of the Universe dont le siège est en Ontario, les bouddhistes adeptes du tantrisme, les adeptes de la philosophie cabalistique et un certain nombre d'autres organisations. Cela me paraît une utilisation religieuse qui semble parfaitement acceptable en vertu de ce traité. Il est intéressant de signaler qu'il existe une herbe appelée kat qui sera interdite en vertu de ce projet de loi comme un témoin l'a expliqué au comité parlementaire. À l'heure actuelle elle est légale. Elle est utilisée par la communauté somalienne. Si ce projet de loi est adopté sans que cette herbe en soit exemptée, nous obligerons les Somaliens à choisir entre leur culture et la loi, ce qui ne semble pas approprié. Nous ne sommes pas liés par ces traités. Nous ne sommes pas non plus obligés de prévoir des pénalités aussi sévères en vertu des traités internationaux.

La dernière raison invoquée, c'est que les Canadiens s'opposent à la libéralisation de l'accès à la marihuana, ce qui, d'après le gouvernement, est démontré par les résultats de sondages d'opinion publique. Les ministres de la Justice et de la Santé ont soutenu que ces sondages avaient été effectués au début des années 1980. Après un certain temps, le coordonnateur de l'accès à l'information m'a indiqué n'avoir aucun document faisant état d'un sondage effectué en 1980. Le seul sondage dont il avait connaissance était un sondage effectué en 1994 auprès des Canadiens sur l'alcool et d'autres drogues. D'après ce sondage, 25 p. 100 des Canadiens considéraient que la marihuana devrait être complètement légale, 41 p. 100 qu'elle devrait être illégale mais punissable uniquement d'une amende ou d'une peine autre que l'emprisonnement et seulement 5,8 p. 100 des Canadiens étaient d'accord pour que la marihuana demeure illégale et que la première infraction soit une infraction criminelle, ce qui serait le cas en vertu de ce projet de loi. Quatorze pour cent des Canadiens n'avaient pas d'opinion. Bien que le gouvernement prétende que les Canadiens n'appuieront pas la décriminalisation de la marihuana, il semble qu'environ 70 p. 100 d'entre eux seraient favorables à une telle mesure et que seulement 16 p. 100 y sont fermement opposés.

Selon les preuves que m'a fournies le gouvernement en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, la décriminalisation de la marihuana n'en augmenterait pas l'usage chez les Canadiens, ne

in violation of international treaties, and it would be supported by a high majority of the Canadian people. It seems to me that there is no justification for continuing this kind of violation of people's rights, their property and so on, nor for all the horrible things that happen to marihuana smokers that Mark Emery discussed. If there is no justification for keeping it illegal, I would support the idea that we decriminalize marihuana as soon as possible and I hope that you will do that. Thank you.

The Chairman: Thank you for your presentations.

Senator Gigantès: Madam Chairman, I have a small aside. We have heard the figures of 12,000 years and 8,000 years. As far as I know, the first recorded instance of the use of marihuana is from the 5th Century B.C. by the historian Herodotus who found that that is what they were doing in Russia. If you have another source, I would be grateful for it. I collect these little details.

We had a page in the Senate who suffered a massive brain haemorrhage. The boy she was with at the time called the police, who assumed she was drugged. They put handcuffs on her and threw her in jail and did not take her to a doctor for 24 hours, which aggravated her condition. Police do tend to be a little rough.

There is always a problem with children when you talk of decriminalizing any particular thing. At what age should children have access to that particular thing? We try to interdict access to tobacco, not very successfully. I saw very young kids smoking tobacco in the street yesterday. We certainly do not succeed in keeping them from getting hold of daddy's whiskey bottle. What do we do if we decriminalize a particular substance? What do we do about kids?

Mr. Hamon: I would say, senator, it is a problem. None of us would like us to see our children on drugs of any kind, whether it is alcohol, tobacco, marihuana, or anything else. We make laws for adults, not for children. It is true that we have to find a way of stopping our younger people from partaking of these things, and I believe that should be part of their education. It does not help that we have laws that allow, for instance, drugs such as alcohol and tobacco to be widely advertised and basically condoned by most of society. We should be telling our children that no drugs are good, whether it is alcohol, tobacco or cannabis. We do not aim our laws at children. They are aimed at adults. To deny adults the opportunity, for instance, to have a glass of wine with our meal because there is a chance that a 17-year old or a 15-year old might get hold of the whisky bottle is wrong. There must be a way around that. I am sure we can find a way around it, possibly through education and different advertising.

Senator Gigantès: Those who oppose decriminalizing marihuana say, "What about children?"

Mr. Emery: I have 15-year-old and 16-year-old sons. My 16 year old started smoking marihuana at 14. I felt no fear of that. After all, how could I tell my children not to do something that I do myself? That is a terrible example as a parent. My children have to regard anything that I do in my home as normal.

violerait pas les traités internationaux et bénéficierait de l'appui d'une grande majorité des Canadiens. Il me semble qu'il n'existe aucune raison valable de continuer à porter atteinte aux droits et à la propriété des gens, ni à faire subir à ceux qui fument de la marihuana le traitement odieux dont Mark Emery a parlé. S'il n'existe aucune raison valable de continuer à rendre la marihuana illégale, j'appuie la décriminalisation de la marihuana le plus tôt possible et j'espère que vous ferez de même. Je vous remercie.

La présidente: Je vous remercie de vos présentations.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, j'aurais un petit commentaire. On a cité les chiffres de 12 000 ans et 8 000 ans. À ma connaissance, le premier cas recensé d'usage de la marihuana remonte au cinquième siècle avant Jésus-Christ et a été signalé par l'historien Hérodote qui a constaté que c'était une pratique en Russie. Si vous avez une autre source, je vous en serais reconnaissant. Je recueille ce genre de petits détails.

Un page au Sénat a subi une hémorragie cérébrale massive. Le garçon avec qui elle se trouvait au moment de l'incident a appelé la police qui est partie du principe qu'elle était droguée. Ils lui ont mis les menottes et l'ont jetée en prison sans qu'elle puisse voir un médecin pendant 24 heures, ce qui a aggravé son état. La police a tendance à être un peu dure.

Lorsqu'on parle de décriminaliser une substance, il y a toujours le problème des enfants. À quel âge les enfants devraient-ils y avoir accès? Nous essayons de leur interdire l'accès au tabac sans de très bons résultats. Hier, j'ai vu de jeunes enfants en train de fumer des cigarettes dans la rue. Nous n'arrivons certainement pas à les empêcher de mettre la main sur la bouteille de whisky de papa. Si nous décriminalisons une substance en particulier, que faisons-nous à propos des enfants?

M. Hamon: C'est effectivement un problème. Aucun d'entre nous ne veut voir ses enfants prendre des drogues, qu'il s'agisse du tabac, de l'alcool ou de la marihuana. Nous faisons des lois pour les adultes, pas pour les enfants. Il est vrai que nous devons trouver un moyen d'empêcher nos jeunes de consommer ces substances et je crois que cela devrait faire partie de leur éducation. Ce qui n'aide pas, c'est d'avoir des lois qui autorisent par exemple la publicité généralisée de drogues comme l'alcool et le tabac, qui sont fondamentalement acceptées par la grande majorité de la société. Nous devrions dire à nos enfants que toutes ces substances sont nocives, qu'il s'agisse d'alcool, de tabac ou de cannabis. Nos lois ne sont pas axées sur nos enfants. Elles sont axées sur les adultes. Il est injuste de priver les adultes de la possibilité par exemple d'accompagner leur repas d'un verre de vin par crainte qu'un jeune de 15 ou 17 ans mette la main sur la bouteille. Il existe sûrement un moyen de remédier à ce problème, par l'éducation et par une publicité différente.

Le sénateur Gigantès: Ceux qui s'opposent à la décriminalisation de la marihuana s'inquiètent des conséquences pour leurs enfants.

M. Emery: J'ai des fils de 15 et 16 ans. Mon fils de 16 ans a commencé à fumer de la marihuana à 14 ans. Cela ne m'inspire aucune crainte. Après tout, comment puis-je interdire à mes enfants de faire ce que je fais moi-même? C'est un très mauvais exemple à donner en tant que parent. Mes enfants doivent

If it is not normal, then I am leading this hypocritical, dual life. The worst thing one can do to children is to say one thing and do another.

Most people my age started smoking marihuana when they were 15 or 16. I would be hypocritical to say that we should shield our children from that. I started smoking when I was 23, but most contemporaries my age started smoking marihuana at 15 and 16. What are you to do? You have a prohibition now, and every high school kid has more access to marihuana than most adults my age. Their social circle is totally rife with marihuana and we have a prohibition! How could decriminalization possibly make this more accessible? This is what I do not understand. There is a naive disassociation from reality here. They already have access to alcohol and tobacco. Prohibitions are in place. The fact is that you will never solve this problem. No matter what the age is of an individual in this country, if you want something, you will find it. The questions are these: Should we make it more difficult and more expensive? Should we invoke a police state? Should we give these people criminal records? We are talking about an ideal social setting where we reduce the harm involved in any kind of human activity. Prohibition accomplishes none of these objectives. It increases penalties, ruins people's lives and costs the taxpayers. Ultimately, it is folly. It accomplishes none of its stated objectives.

Senator Gigantès: You have told us all of that, Mr. Emery.

Mr. Emery: I am telling you that there is nothing you can do about children.

Senator Gigantès: I am aware of some young people who like marihuana. They are terribly bright. However, they seem to develop a more relaxed attitude about obtaining good marks than employers would like. Employers look at marks as proof of the capacity to apply oneself. It is not brains; they know that. It is application. These young people did not seem to take this career approach seriously, and our society is geared to that. You will get at objection too.

Mr. Emery: Is that a reason to criminalize a segment of our population because they do not have the same degree of loyalty to the government's way of measuring their lives?

Mr. Rapoch: I have three children. Two are in their twenties, and they do not smoke marihuana. They drink beer, but that is fine. I have a 13-year-old who has smoked marihuana. Frankly, I do not like it. I will be honest with you. I smoked it for 20 years. I was not happy that my 13-year-old was smoking. The present law and this bill do nothing to remedy that situation. The state, in general, cannot take my place as a parent. It is up to me as a parent to deal with my child and say, "Listen, I do not like you doing that. I wish you would not. These are some of the things

considérer que tout ce que je fais chez moi est normal. Si ce n'est pas normal, alors je mène une double vie et je suis hypocrite. La pire chose que l'on puisse faire à un enfant, c'est de lui dire de faire quelque chose et de faire le contraire.

La plupart des gens de mon âge ont commencé à fumer de la marihuana lorsqu'ils avaient 15 ou 16 ans. Ce serait hypocrite de ma part de dire que nous devrions protéger nos enfants contre cela. J'ai commencé à fumer quand j'avais 23 ans mais la plupart de mes contemporains ont commencé à fumer de la marihuana à 15 et 16 ans. Que pouvons-nous faire? À l'heure actuelle la marihuana est interdite et tous les enfants du secondaire ont beaucoup plus facilement accès à la marihuana que la plupart des adultes de mon âge. La marihuana fait partie intégrante de leur vie sociale et elle est interdite! Comment la légalisation de la marihuana pourrait-elle la rendre plus accessible? C'est ce que je ne comprends pas. C'est vraiment une façon naïve de nier la réalité. Ils ont déjà accès à l'alcool et au tabac. Il existe des interdictions. Le fait est que vous n'arriverez jamais à régler ce problème. Peu importe l'âge d'une personne dans ce pays, si elle veut quelque chose, elle le trouvera. Il faut se poser les questions suivantes: Devrions-nous en rendre l'usage plus difficile et plus cher? Devrions-nous créer un état policier? Devrions-nous donner à ces gens des casiers judiciaires? Nous sommes en train de parler d'une société idéale où on réduit les conséquences nuisibles de toute activité humaine. Les interdictions ne permettent d'atteindre aucun de ces objectifs. Elles rendent les pénalités plus sévères, brisent la vie des gens et sont coûteuses pour le contribuable. Au bout du compte, c'est de la folie. Ces interdictions ne permettent d'atteindre aucun des objectifs prévus.

Le sénateur Gigantès: Vous nous avez déjà dit tout cela, monsieur Emery.

M. Emery: Je vous indique qu'il n'y a rien à faire à propos des enfants.

Le sénateur Gigantès: Je connais quelques jeunes qui prennent de la marihuana. Ils sont extrêmement brillants. Ils semblent toutefois être un peu plus nonchalants à propos de la nécessité d'obtenir de bonnes notes, ce qui ne plaît pas forcément aux employeurs. Les employeurs considèrent que les bonnes notes témoignent de la capacité d'une personne de travailler avec application. Ce n'est pas une question d'intelligence, c'est une question d'application. Ces jeunes ne semblent pas prendre cela très au sérieux alors que notre société accorde une grande importance à la préparation de la carrière. C'est le genre d'objection qu'on vous présentera aussi.

M. Emery: Doit-on criminaliser un segment de notre population parce qu'il ne souscrit pas dans la même mesure à la façon dont le gouvernement évalue sa vie?

M. Rapoch: J'ai trois enfants. Deux sont dans la vingtaine et ne fument pas de marihuana. Ils boivent de la bière et ça ne me dérange pas. J'ai un fils de 13 ans qui a fumé de la marihuana. Je dois avouer que je n'ai pas aimé ça. Je serai honnête avec vous. J'ai fumé il y a 20 ans. Je n'étais pas content que mon fils de 13 ans fume de la marihuana. La loi actuelle et ce projet de loi ne prévoient rien pour remédier à cette situation. L'État, de façon générale, ne peut pas se substituer à moi comme parent, car c'est à moi, en tant que parent, de dire à mon enfant: «Écoute, je n'aime

that could happen to you. You could be arrested. Be careful of the people you hang around with. Learn to listen to your own mind and make your own value judgments." I can pass on the lessons about growing up.

This law does not help me as a parent. In a discussion, you quickly run up against this comment: "Yeah, but it is against the law, and this law is stupid; don't you agree?" This law is not helping me, as a parent, deal with this problem. We need a social policy that will facilitate education by removing an irrational legal sanction which muddies the water, if you will, and puts smoke around the issue. It makes it harder for a parent to deal with the problem.

I can report to you that my 13-year-old has backed off, but it had nothing to do with the law.

Senator Gigantès: I have to say to you, gentlemen, that I do not think much of a law that criminalizes marihuana.

[Translation]

Senator Pierre Claude Nolin: My question is for Mr. Bureau. I am impressed by your honesty and frankness.

Did you smoke marihuana prior to using heroin?

Mr. Bureau: Yes.

Senator Nolin: Yes? I have a question and I want you to be honest. Did marihuana give you the urge to try a stronger drug?

Mr. Bureau: Not in the least.

Senator Nolin: This is one of the concerns that we have as parents and legislators. A person may try a drug that is not that dangerous, but, in my opinion, this whets that person's appetite for a stronger drug.

Mr. Bureau: I think that at the outset, some distinctions must be drawn. A person may try substance X, but there will always be people who want to go one step further and get a bigger buzz. Some people go mountain climbing or do sports. Others take drugs. Of course, that may not be the best solution. In my case, smoking marihuana had nothing to do with my trying heroin. On the contrary, I always wanted to stay away from it. Circumstances led me to become a user. Several weeks later, I had become addicted and I decided to continue using this drug. However, it was a choice that I made freely.

But to answer your question, no, my smoking marihuana had nothing to do with my trying heroin.

Senator Nolin: When you were young, did you have access to marihuana at school? How old were you when you began smoking marihuana?

Mr. Bureau: Compared to young people today, I started late. I began smoking a joint casually with school friends when I was 16 or 17 years old.

pas que tu fumes. Je préférerais que tu ne le fasses pas. Voici ce qui pourrait arriver. Tu pourrais être arrêté. Fais attention au genre de personnes avec qui tu te tiens. Ne te laisse pas influencer et fais tes propres jugements de valeurs.» Ce sont les leçons que je peux transmettre à mes enfants.

Cette loi ne m'aide pas dans mon rôle de parent. Dans une discussion, on se heurte vite à la réflexion suivante: «D'accord, c'est contre la loi mais cette loi est stupide, tu ne crois pas?» Cette loi ne m'aide pas comme parent à régler ce problème. Nous avons besoin d'une politique sociale qui facilite l'éducation en supprimant une sanction légale absurde qui ne fait que brouiller les choses et sème la confusion autour de cette question, ce qui rend la tâche du parent plus difficile.

Je peux vous dire que mon fils de 13 ans a cessé de fumer et cela n'a rien à voir avec la loi.

Le sénateur Gigantès: Je dois vous dire, messieurs, que je n'ai pas une haute opinion d'une loi qui criminalise la marihuana.

[Français]

Le sénateur Pierre Claude Nolin: Ma question s'adresse à M. Bureau. Votre honnêteté et votre franchise vous honore.

Est-ce que vous aviez consommé du cannabis avant?

M. Bureau: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui? Je vais vous poser une question et soyez bien franc. Est-ce que cela a stimulé votre goût pour une drogue plus forte?

M. Bureau: Pas du tout.

Le sénateur Nolin: C'est une des craintes que nous avons à la fois comme parent et comme législateur. On en prend une qui n'est pas tellement dangereuse, c'est mon avis, mais est-ce que cela n'allume pas l'appétit pour une drogue plus forte.

M. Bureau: Je pense qu'au départ, il y a une différence à faire par rapport à la personne, par rapport à l'individu qui va prendre une substance X, peu importe laquelle. Il y a des personnes qui vont toujours vouloir aller plus loin, vouloir avoir plus de sensations fortes. Certaines vont faire de l'escalade, du sport. D'autres vont prendre de la drogue. C'est sûr que ce n'est peut-être pas la bonne solution. Pour moi, cela ne m'a pas du tout amené à prendre de l'héroïne, parce qu'au contraire, j'ai toujours voulu ne pas y toucher. Un concours de circonstances a fait que j'ai commencé à en prendre. Quelques semaines après, je me suis retrouvé vraiment malade, «addict» et puis j'ai décidé de continuer, mais c'est resté quand même un libre choix.

Mais pour répondre à votre question, non ce n'est pas en commençant à fumer de la marihuana que j'en suis arrivé à prendre de l'héroïne.

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous aviez accès étant jeune à un commerce illicite du cannabis, à l'école? À quel âge avez-vous commencé à consommer?

M. Bruneau: Par rapport aux jeunes d'aujourd'hui, j'ai commencé tard. J'ai commencé, à peu près à 16 ou 17 ans, à fumer un joint comme cela avec des amis à l'école.

Senator Nolin: With your permission, Madam Chair, I would like to ask the witness if he also had access to alcohol at school. It is a given that cigarettes were readily available.

Mr. Bureau: Alcohol was not readily available at school as such. However, it was available at a corner store beside the school. As for hard drugs, they were not...

Senator Nolin: Available at the corner store? Are you talking about wine?

Mr. Bureau: Yes, but hard drugs were not available at school. That was not my experience.

Senator Nolin: What exactly do you mean by hard drugs?

Mr. Bureau: I am talking about cocaine and heroin.

Senator Nolin: These are drugs referred to as designated substances in the bill.

[English]

Senator Milne: Mr. Emery and Mr. Larsen, I should tell you that we had presentations at a previous meeting of this committee from legal and medical groups. They made a strong and compelling argument for decriminalizing the use of marihuana. Then, last night, I sat down to read your magazine. I would say that you know your readership very well. It is an interesting and a novel approach to a magazine. However, then I came to your coverage of Bill C-7, as it previously was.

Mr. Larsen: I should tell you that the way you treated the chairman of the House of Commons committee in this article that you wrote made my blood pressure rise. You called him a liar many times.

Mr. Larsen: Are you concerned with the veracity of the article?

Senator Milne: I am concerned about the approach you took to this gentleman because he apparently believed some other witness rather than believing the witnesses that you thought he should believe. I wish to point out to you the damage that you have done to your own cause in that way. I should like also to ask you how we, including the chairman of this committee, can expect to be treated in any written articles in the future?

Mr. Larsen: I wrote that article. Mr. Emery did not read it before it was published. We have a magazine going to print shortly. I was hoping to write a page or two about my experiences here today.

Paul Szabo made some comments upon which I commented. He said that marihuana today is stronger or as strong as cocaine was 20 years ago.

I read all the transcripts of the testimony given to him. I received all the written presentations. Nobody told him that in any of the presentations that I saw. I wrote to his office and asked for a reference for that comment. He never gave me one.

Le sénateur Nolin: Si vous le permettez, madame la présidente, est-ce que vous aviez accès aussi à l'alcool, à l'école? Les cigarettes, c'est évident.

M. Bureau: Oui, bien, à l'école en tant que tel: non; mais dans un dépanneur, à côté de l'école: oui, on avait accès à l'alcool. Mais les drogues dures n'étaient pas...

Le sénateur Nolin: Dans un dépanneur? Pour le vin?

M. Bureau: Oui, mais les drogues dures n'étaient pas accessibles à l'école. Je n'ai pas connu cela à l'école.

Le sénateur Nolin: Les drogues dures, vous faites référence à quoi?

M. Bureau: Je fais référence à la cocaïne ou à l'héroïne.

Le sénateur Nolin: Ce que le projet de loi appelle des substances désignées.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Monsieur Emery et monsieur Larsen, je devrais vous dire que lors d'une séance précédente de ce comité, nous avons entendu les témoignages de groupes d'avocats et de médecins. Ils ont présenté des arguments solides et convaincants en faveur de la décriminalisation de l'usage de la marihuana. Puis, hier soir, j'ai lu votre revue. Vous connaissez très bien vos lecteurs. L'approche de cette revue est intéressante et inusitée. Cependant, je suis tombée sur votre compte rendu de ce qui était alors le projet de loi C-7.

Monsieur Larsen, je dois vous dire que la façon dont vous avez traité le président du comité de la Chambre des communes dans votre article a fait monter ma tension. Vous l'avez traité de menteur à plusieurs reprises.

M. Larsen: Est-ce la véracité de l'article qui vous préoccupe?

Le sénateur Milne: Ce qui me préoccupe, c'est la façon dont vous avez traité cet homme, parce qu'il a préféré croire un certain témoin plutôt que les témoins que selon vous il aurait dû croire. J'aimerais vous signaler qu'en agissant ainsi vous avez nui à votre propre cause. J'aimerais également vous demander comment les membres de ce comité-ci, y compris sa présidente, peuvent s'attendre à être traités dans les articles que vous écrirez par la suite?

M. Larsen: J'ai écrit cet article. M. Emery ne l'a pas lu avant sa publication. Notre revue sortira sous peu. J'espérais écrire une page ou deux à propos de mes expériences ici aujourd'hui.

Paul Szabo a fait certaines observations que j'ai commentées. Il a dit que la marihuana aujourd'hui est plus forte ou aussi forte que l'était la cocaïne il y a 20 ans.

J'ai lu toutes les transcriptions des témoins qui ont comparu devant lui. J'ai reçu tous les mémoires écrits. Personne ne lui a dit une telle chose dans aucune des présentations dont j'ai pris connaissance. J'ai écrit à son bureau et je lui ai demandé de me fournir une référence concernant cette observation. Il ne l'a pas fait.

I have heard the claim made before that marihuana today is much stronger. I have never heard it compared to cocaine in its strength, and I am not sure how you compare that because they are entirely different substances. It is simply not true. Marihuana potency has not increased dramatically over the last few years, and it is certainly not comparable to the effect of cocaine in any way. I do not know where he got the information from, but it is wrong. I am sure he believes what he says. I cannot see him getting up there and saying things that he thinks are untrue, but the fact of the matter is that he is wrong.

To me, it is important that these kinds of statements not be allowed to persist, and for people to believe that it is true that marihuana is stronger than cocaine when it is not true, befuddles the issue. If I find senators making comments afterwards that I consider to be inaccurate, I will call them on them and I will say that the Senate has said something that I consider not to be true.

I do not mean to personally insult Paul Szabo, but I felt that his comments as chairman of that committee, as recorded in the transcripts that I read, demonstrated that he was not very open to listening to peoples' ideas. I was not there, and it is hard to say from the transcripts how things happened, but he cut off many witnesses and said, "We are not here to discuss that kind of stuff now. I do not want to hear that right now."

I am not overly familiar with the parliamentary process. This is the first bill that I ever looked at in this much detail, but I did not think he was doing a good job, and I felt it was my position as a journalist or as the magazine editor to call him on that and to state what I felt was the truth. I will defend everything I wrote in that article. I stand by everything, and I think that everything I wrote was accurate.

Mr. Emery: I take it you are not subscribing.

Senator Milne: You better believe it. I will say that I intend to disregard the way you wrote about him, and I will make up my own mind on what I hear here.

Mr. Larsen: Of course.

Mr. Hamon: To finish the question of the senator, I have here the Commons Debate from October 30, and there are two quotes by Mr. Szabo with which I take exception. He says here that under the provisions of the various international treaties to which Canada is a party, marihuana possession must be a criminal offence. I would quote from a report dated 1981, when John Chrétien was Minister of Justice, but unfortunately the cover has been stuck in the back of the justice department report. That report says that Canada is a party to the Single Convention on Narcotic Drugs. This international treaty obliges parties to subject cannabis in all its forms to stringent domestic control. With regard to the possession, cultivation and transfer of small amounts of marihuana or hashish, punishment is not required to be of a criminal nature.

J'ai déjà entendu l'argument selon lequel la marihuana aujourd'hui serait beaucoup plus forte. Je n'ai jamais entendu de comparaison avec la cocaïne sur ce plan et je doute qu'on puisse les comparer puisqu'il s'agit de deux substances complètement différentes. Cela est tout simplement faux. La marihuana ne produit pas un effet beaucoup plus marqué qu'il y a quelques années, et on ne peut certainement pas le comparer à celui de la cocaïne de quelque façon que ce soit. J'ignore d'où il tient cette information mais il se trompe. Je suis sûr qu'il croit ce qu'il dit. Je suis sûr qu'il ne dit pas des choses qu'il croit être fausses mais le fait est qu'il se trompe.

À mon avis, il est important de mettre fin à ce genre de déclarations et de cesser de faire croire aux gens que la marihuana est plus puissante que la cocaïne alors que c'est faux. Cela ne fait qu'embrouiller la question. Si je constate que des sénateurs font par la suite des observations que je considère inexactes, je les remettrai en question et je déclarerai que le Sénat a tenu des propos que je considère ne pas être vrais.

Je ne voulais pas insulter Paul Szabo mais j'ai jugé que ses observations en tant que président de ce comité, qui figuraient dans les transcriptions que j'ai lues, témoignaient d'un manque d'ouverture aux idées des autres. Je n'étais pas là et il est difficile de voir d'après les transcriptions comment les choses se sont déroulées mais il a interrompu de nombreux témoins en déclarant «Nous ne sommes pas ici pour discuter de ce genre de choses. Je ne veux pas en entendre parler pour l'instant.»

Je ne connais pas trop le processus parlementaire. C'est le premier projet de loi que j'examine aussi en détail, mais je ne croyais pas que le président du comité s'acquittait bien de sa tâche et j'ai cru qu'il était de mon devoir en tant que journaliste ou en tant que rédacteur en chef d'une revue de l'appeler à ce sujet et de lui dire ce que je croyais être la vérité. Je défendrai tous les points que j'ai abordés dans cet article. Je m'en tiens à tout ce que j'ai dit et je crois que tout ce que j'ai écrit était vrai.

M. Emery: Je crois comprendre que vous n'êtes pas abonné.

Le sénateur Milne: Il vaut mieux le croire. Je dirai que j'ai l'intention de ne pas tenir compte de ce que vous avez écrit à son sujet et que je me ferai ma propre idée sur ce que j'entends ici.

M. Larsen: Bien sûr.

M. Hamon: Pour finir de répondre au sénateur, j'ai ici les débats de la Chambre des communes du 30 octobre dont je tire deux citations de M. Szabo au sujet desquelles j'ai quelque chose à redire. Celui-ci dit ici que, aux termes de dispositions de divers traités internationaux auxquels le Canada est partie, la possession de marihuana doit être une infraction criminelle. Je citerais un rapport de 1981, alors que Jean Chrétien était ministre de la Justice, mais malheureusement la couverture a été collée au dos du rapport du ministère de la Justice. On y dit que le Canada est partie à la Convention unique sur les stupéfiants. Ce traité international oblige les parties à assujettir le cannabis sous toutes ses formes à des contrôles internes stricts. En ce qui concerne la possession, la production et le transfert de petites quantités de marihuana ou de hachisch, il n'est pas nécessaire de recourir à des sanctions en vertu du Code pénal.

Finally, regarding Mr. Szabo's quote about cocaine, he says that marihuana is about 15 times more potent today than it was 10 years ago and that marihuana is as potent today as was cocaine 10 years ago. That is absolutely untrue. I have found a quote from a magazine that says that from 1972 to 1992, the American Police Association gathered evidence on cannabis strength, and they found that there was very little difference between cannabis potency in 1972 and 1992.

I can tell you from experience and knowing what is happening out on the street. On the Ralph Benmergui show in the month of December some woman said that cannabis had gone up to 60 per cent THC. That is absolutely untrue.

What is true about the market is that the potency of hashish cannabis has gone down over the last 20 years while the potency of marihuana cannabis has gone up. They are more or less about the same potency nowadays. To say it is ten times more potent than cocaine just goes to show that someone has really had the wrong information fed to them.

Mr. Emery: He is not necessarily a liar, just misinformed. I should correct that, as the publisher. We would not want to cast aspersions on their motives.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Thank you, Madam Chair. First of all, I would like to thank the five witnesses for appearing before the committee. In reference to what Mr. Emery said:

[English]

We don't have a warm, gooey feeling from marihuana. Maybe chocolate. Some of us could be lucky and have sex.

I have been a high school teacher for many years, and this morning I wish I would have kept all the essays wrote in the 1980s on legalizing marihuana. It would have been very enlightening.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I had a question for Mr. Bureau, but Senator Nolin already asked it. I was really under the impression that a person started out by using soft drugs and then gradually moved on to harder drugs.

Mr. Bureau: That is indeed a widely held belief, albeit a misguided one. I cannot speak for others, but in my case, that is not at all what happened.

[English]

Senator Losier-Cool: Mr. Emery, you mentioned prohibition in the west with the Chinese. In our history, there was prohibition of alcohol. Suppose we remove the prohibition on marihuana as we have removed the prohibition on alcohol. I do not mean to say that we should come back to prohibit alcohol, but we are now faced with societal problems with alcohol which cost a lot of money and harm many families.

Could there be the same danger? Could we come out with the same societal problems from legalizing marihuana as we have with alcohol?

Enfin, en ce qui concerne la citation de M. Szabo au sujet de la cocaïne, ce dernier dit que la marihuana est environ 15 fois plus forte aujourd'hui qu'il y a dix ans et qu'elle est maintenant aussi puissante que l'était la cocaïne il y a dix ans. C'est tout à fait faux. J'ai trouvé une citation dans une revue qui dit qu'entre 1972 et 1992, l'American Police Association a rassemblé des preuves sur la force du cannabis et en est venue à la conclusion qu'il y avait très peu de différence entre 1972 et 1992.

Je peux le dire par expérience et parce que je suis au courant de ce qui se passe dans la rue. À l'émission Ralph Benmergui au mois de décembre, une femme a dit que la teneur en THC du cannabis était passée à 60 p. 100. C'est tout à fait faux.

Ce qui est vrai, c'est que le cannabis est beaucoup moins fort qu'il y a 20 ans alors que la marihuana est plus forte. Les deux substances sont plus ou moins aussi fortes l'une que l'autre à l'heure actuelle. Ceux qui disent que le cannabis et le hachisch sont dix fois plus forts que la cocaïne ne peuvent vraiment qu'avoir été mal informés.

M. Emery: Il n'est pas nécessairement un menteur, il a simplement été mal informé.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Je vous remercie madame la présidente. D'abord, je remercie les cinq témoins d'être venus ici. Je dois référer aux mots de M. Emery:

[Traduction]

La marihuana ne procure pas une douce chaleur agréable. Peut-être le chocolat. Certains d'entre nous pourraient être chanceux et avoir des rapports sexuels.

J'ai enseigné au secondaire pendant de nombreuses années et ce matin comme j'aimerais avoir conservé tout ce qui a été écrit dans les années 80 au sujet de la légalisation de la marihuana. Cela aurait été très révélateur.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Ma question était adressée d'abord à M. Bureau et le sénateur Nolin l'a posée. J'étais vraiment sous l'impression que l'on commençait par les drogues douces et qu'on allait après graduellement vers les drogues plus dures.

M. Bureau: C'est une idée répandue effectivement, mais ce n'est pas le cas. Je ne peux pas parler pour les autres, mais pour moi, cela n'a pas été le cas du tout.

[Traduction]

Le sénateur Losier-Cool: Vous avez parlé de la prohibition dans l'Ouest avec les Chinois. Nous avons connu la prohibition de l'alcool. Supposons que soit levée l'interdiction en ce qui a trait à la marihuana comme nous l'avons fait pour l'alcool. Je ne veux pas dire que nous devrions interdire de nouveau l'alcool, mais à l'heure actuelle nous sommes aux prises avec des problèmes de société qui coûtent très cher et qui font du tort à beaucoup de familles.

Ne s'exposerait-on pas au même danger? En légalisant la marihuana comme nous l'avons fait pour l'alcool, ne risquerions-nous pas de graves problèmes de société?

Mr. Emery: I would suggest that if you made marihuana legal or more accessible, you would see a reduction in the use of harmful drugs like cocaine and a reduction in the use of alcohol. Marihuana is a natural competitor for people on weekends or in moments of private time who are looking for some euphoria. Their current option is largely alcohol and/or prescription drug abuse. Because the price of marihuana has escalated so shockingly to about \$250 to \$300 an ounce, it puts it out of the market for people who could spend a dollar for a beer. You are consequently seeing the alcohol industry thriving, the tobacco industry thriving, and prescription drug abuse, because they can be more readily obtained through some quasi-legal means. Marihuana is not available.

Marihuana would satisfy the needs of people who are seeking other things that are more dangerous because they are legal. I think you would see a reduction in the harm created by other chemicals and substances because their use would drop. I would say that marihuana use would probably go up. I would certainly be advocating that increase. I would be a hypocrite to say other than that. My job is to endorse and encourage the use of marihuana.

Once people begin to try marihuana, they will understand the contrast — that it is far safer, more healthy, non-toxic. Its fatality ratio is 40,000 to 1. You need 40,000 times a normal dose of marihuana to possibly kill yourself. With alcohol, it is like 10 times. With other drugs, it is a small fraction.

I would say that things would improve readily at many levels, including a reduction in the misuse of other substances, because if people can get marihuana, they will not go to other things. Marihuana is a very attractive substance for its many virtues, and I think our society would be greatly improved.

Senator Losier-Cool: I agree with you to a certain extent, but you are saying something different than Mr. Bureau. He did not take marihuana but went to street drugs right away.

[Translation]

Mr. Bureau: No, that is not what I said. I said that smoking marihuana does not necessarily make a person move on to harder drugs. That is what I said.

Senator Losier-Cool: Do some people immediately start out experimenting with hard drugs?

Mr. Bureau: Yes, there are some who probably do.

[English]

Mr. Emery: People who move on to other drugs have the idea that if marihuana does not satisfy, they will try something else. Ultimately people who end up as heroin or cocaine users try everything up to that point that is legal. Finding that it does not satisfy what they are looking for, they continue on their search. This will happen under any circumstances. People ultimately get to the drug they are looking for.

M. Emery: Je dirais que si vous légalisiez la marihuana ou en facilite l'accès, l'usage de drogues dures comme la cocaïne diminuerait de même que la consommation d'alcool. Les fins de semaine ou dans des moments d'intimité, la marihuana est un concurrent naturel pour les gens qui cherchent un certain état euphorique. Pour l'instant, ils doivent se tourner surtout vers l'abus d'alcool ou de médicaments d'ordonnance. Le prix de la marihuana ayant affreusement augmenté, aux alentours de 250 à 300 \$ l'once, celle-ci devient hors de prix pour les gens qui pourraient dépenser un dollar pour une bière. Nous sommes ainsi témoins de l'essor de l'industrie de l'alcool, du tabac de même que des médicaments d'ordonnance parce qu'il est plus facile de se procurer ces substances de façon quasi légale, ce qui est impossible dans le cas de la marihuana.

La marihuana satisferait les besoins des gens qui cherchent d'autres choses qui sont plus dangereuses parce qu'elles sont légales. Je crois que d'autres produits chimiques et substances causeraient moins de tort vu que leur consommation diminuerait. Je dirais que l'usage de marihuana augmenterait probablement et je serais certes en faveur d'une telle augmentation. Ce serait hypocrite de ma part que de dire autrement. Mon travail consiste à appuyer et à favoriser la consommation de la marihuana.

Dès que les gens commenceront à prendre de la marihuana, ils comprendront la différence—que celle-ci est plus sûre, plus saine et non toxique. Il vous faudrait 40 000 fois la dose normale de marihuana pour réussir à vous donner la mort. Avec l'alcool, on parle de dix fois. Quant à d'autres drogues, c'est une petite fraction.

Je dirais que les choses s'amélioreraient facilement à de nombreux niveaux, y compris une diminution de l'abus d'autres substances. En effet, si les gens peuvent se procurer de la marihuana, ils ne se rabattront pas sur autre chose. La marihuana est une substance très attrayante de par ses nombreuses vertus et je crois que notre société s'en trouverait grandement améliorée.

Le sénateur Losier-Cool: Je suis d'accord avec vous dans une certaine mesure, mais vous ne tenez pas le même discours que M. Bureau. Il n'a pas pris de marihuana, mais a plutôt commencé immédiatement à consommer des drogues dures.

[Français]

M. Bureau: Non, non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que ça ne menait pas nécessairement à la consommation de drogues dures que de prendre de la marihuana. C'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Losier-Cool: Mais est-ce qu'il y en a qui vont tout de suite à la drogue dure?

M. Bureau: Probablement, oui.

[Traduction]

M. Emery: Les gens qui passent à d'autres drogues ont dans l'idée que si la marihuana ne les satisfait pas, ils essaieront autre chose. En dernière analyse, les gens qui finissent par prendre de l'héroïne ou de la cocaïne essaient tout jusqu'à ce point qui soit légal. Lorsqu'ils découvrent que cela ne les satisfait pas, ils continuent à chercher. Il en sera ainsi dans n'importe quelle circonstance. Les gens vont finalement trouver la drogue qu'ils cherchent.

Marihuana is not included in this list, but many people take dangerous drugs to deal with a kind of emotional pain, from sexual abuse to emotional abuse to physical abuse, often originating from their childhood. Many people seek bad relationships or prostitution or drug use or some kind of punishing activity as a way of escaping the hell they were in.

People do not look at a heroin addict and say, "That is what I want to be when I grow up." That is obviously a terrible role model, but people end up using heroin because the pain in their lives is so incessant and never ending that heroin is the only thing that dulls it.

I live in a community where most of Canada's junkies can be found. Like everyone else, I suffer from the crimes these people commit. They steal in order to buy poisoned drugs which come from cartels. They cost such fabulous amounts of money that they are required to steal to buy them. I am both a victim of and a neighbour to these people. Who would want to become what they are? Obviously, no one. These are desperate people who have reached a desperate point. Heroin numbs their pain. When one interviews these people, one invariably finds that they come from broken homes and abusive families from which they were set adrift at age 13, after which they went through a series of foster homes. They are not like my kids; from middle class families with two parents who are always there, et cetera. These are people who have been abandoned and treated like garbage and this is where they ended up in life.

We must not forget that there are only about 5000 heroin addicts in Canada and that there are about 2 million cannabis users. Obviously, the heroin users went a completely different route than the vast majority of marihuana users.

Mr. Hamon: With regard to the suggestion that decriminalizing marihuana or lessening the penalties for its use would result in an increase in its use, I point out that Mr. Chrétien's report states that they see no reason to believe that this would happen.

We tend to concentrate on the cannabis issue. I personally am terribly disappointed that we have not introduced harm reduction policies before now. I got this book entitled *The Amsterdam Drug Policy* from the Dutch Embassy. It contains an interesting chart which shows the amount of hard drug use among people less than 22 years of age from 1981 to 1991. Their programs have resulted in a decline from 14 per cent to 2 per cent. That is a fantastic victory. We have no such victories. The present policy is guaranteed to continue the same thing. We will not save anyone.

Mr. Bureau knows of a young lady who was killed while prostituting herself in order to raise money for heroin. This young lady's parents are terribly angry about what happened to her. They wanted to appear before this committee. I do not know whether they will have a chance to tell you that they believe that their daughter is dead because of the drug laws. They were not allowed

La marihuana ne fait pas partie de cette liste, mais beaucoup de gens prennent des drogues dangereuses pour soigner un état affectif, de la violence sexuelle à la violence morale en passant par la violence physique. Cet état remonte souvent à leur enfance. Pour échapper à l'enfer qu'ils vivent, beaucoup de gens recherchent les mauvais rapports, la prostitution, l'usage de la drogue ou quelque action punitive.

Les gens ne regardent pas un héroïnomane en se disant que c'est qu'ils souhaitent devenir un jour. Il s'agit de toute évidence d'un épouvantable modèle de comportement mais les gens finissent par prendre de l'héroïne parce que c'est la seule chose qui apaise la douleur continue et interminable.

Je vis dans un milieu où l'on peut trouver la plupart des toxicomanes du Canada. Comme tout le monde, je souffre des crimes que ces gens commettent. Ils volent pour se procurer les drogues empoisonnées qui viennent des cartels. Elles coûtent des sommes si astronomiques qu'ils doivent voler pour se les procurer. Je suis à la fois une victime et un voisin de ces personnes. Qui voudrait devenir comme eux? De toute évidence, personne. Ce sont des gens qui sont réduits au désespoir. L'héroïne engourdit leur douleur. Lorsqu'on les interroge, on se rend invariablement compte qu'ils viennent de foyers brisés où la violence régnait et qu'ils ont commencé à dériver à 13 ans pour ensuite passer d'un foyer nourricier à l'autre. Ils ne ressemblent pas à mes enfants qui viennent d'une famille moyenne dont les deux parents sont toujours là et ainsi de suite. Il s'agit de gens qui ont été abandonnés et traités comme des rebuts et c'est là où ils ont finissent par aboutir.

Il ne faut pas oublier qu'au Canada on dénombre seulement 5000 héroïnomanes et deux millions d'utilisateurs de cannabis. De toute évidence, les héroïnomanes ont emprunté un tout autre chemin que les utilisateurs de marihuana.

M. Hamon: Pour ce qui est de l'idée selon laquelle la décriminalisation de la marihuana ou l'assouplissement des peines entraînerait une hausse de sa consommation, je tiens à signaler que le rapport de M. Chrétien indique qu'il n'y a aucune raison de croire que cela se produirait.

Nous avons tendance à nous concentrer sur la question du cannabis. Personnellement, je suis très déçu qu'on n'ait pas encore adopté de politique sur la réduction des méfaits liés aux drogues. J'ai obtenu un ouvrage intitulé *The Amsterdam Drug Policy* de l'ambassade néerlandaise. Il contient un tableau intéressant qui fait état de la consommation de drogues dures chez les jeunes de moins de 22 ans entre 1981 et 1991. Grâce aux programmes qu'ils ont mis sur pied, la consommation est passée de 14 à 2 p. 100. Il s'agit d'une victoire éclatante. Nous ne pouvons pas nous vanter d'avoir remporté de telles victoires. La politique actuelle ne changera rien à la situation. Nous ne parviendrons pas à sauver des vies.

M. Bureau a entendu parler du cas d'une jeune fille qui se prostituait pour payer l'héroïne qu'elle consommait et qui s'est fait tuer par un client. Les parents de cette jeune fille sont révoltés par ce qui est arrivé à leur enfant. Ils voulaient comparaître devant le comité. Je ne sais pas s'ils auront l'occasion de vous dire que, selon eux, leur fille est morte en raison des lois sur les stupéfiants.

to help her. They could not do what they could have done in Amsterdam, for example, that is, register with the government to get the drugs she needed.

There will come a time when these addicts will say, "I want to stop now." They are coming to us and we are there to help them stop. They currently have no one else to go to for help in stopping. Criminals are not interested in having these people stop using drugs. They want them to continue. Canadians are dying every year. There has been an epidemic of heroin deaths in Vancouver. These people do not have to die. They are dying because of the lack of political will to change this law and to do the proper thing. Our problem is that moral judgment is getting in the way. We are saying that what they are doing is wrong and that we should condemn them as criminals. That is not the way it should be done. That is not the way it is done in Amsterdam, in England, in Italy or in Germany. They want to get on with a newer and better way of doing things.

We have had 89 years of prohibition and no success. The successes in Amsterdam show that we could do something, but we cannot do that if we pass Bill C-8. I would love to see the Senate send this bill back and say that we must do something to stop these deaths, that we must do something to reduce the amount of drug use.

In spite of the fact that there are some 2000 coffee shops distributing cannabis in Amsterdam, use there has decreased in the last ten years. Currently, Dutch people have the lowest use per capita in all of Europe, especially among their youth.

It seems obvious that changing the policy and reducing sentences does not necessarily mean that there will be an increase in use. As a matter of fact, there has been a decrease in use everywhere this has been tried. The state of Alaska legalized possession of up to 15 plants in 1975. Alaska used to have among the highest per capita use in the United States and is now 20 per cent under the national average in the U.S.

Senator Losier-Cool: Thank you very much. Your comments are very enlightening. I do favour the decriminalization of marihuana.

Senator Doyle: I have a worn "LeDain" button that I have been wearing all these years. I do believe in decriminalization. Yet, I have a nagging worry, and you have brought it back to the surface like an itch; that is, if decriminalization is going to do all these wonderful things for us and help to the extent that you think it will, what answers do you have for that other drug that comes so close to being criminalized? I speak of tobacco. It does far more damage, yet we have said, "No false controls. We will not go into a house and seize a pouch of tobacco. We will do nothing other than prosecuting someone selling it directly to a child."

Ils n'ont pas été en mesure de lui venir en aide. Ils n'ont pas été en mesure de faire ce qu'ils auraient pu faire à Amsterdam, c'est-à-dire s'enregistrer auprès du gouvernement pour obtenir les drogues dont elle avait besoin.

À un moment donné, les toxicomanes vont dire, «Je veux arrêter maintenant.» Ils viennent nous voir et nous les aidons à surmonter leur toxicomanie. Ils n'ont personne d'autre vers qui se tourner. Les criminels ne veulent pas que ces gens cessent de consommer de la drogue. Ils veulent qu'ils continuent de le faire. Des Canadiens meurent tous les ans. Il y a eu une vague de décès causés par la consommation d'héroïne à Vancouver. Ces gens n'ont aucune raison de mourir. Ils meurent parce que les politiciens ne veulent pas modifier la loi comme ils devraient le faire. Le problème, c'est que nous nous laissons influencer par nos principes moraux. Nous disons que ce que font ces gens est mal et qu'ils devraient être traités comme des criminels. Ce n'est pas l'attitude qu'il convient d'adopter. Ce n'est pas l'attitude qu'ils ont adoptée à Amsterdam, en Angleterre, en Italie ou en Allemagne. Ils veulent trouver une nouvelle façon de faire les choses.

Nous avons vécu sous le coup d'une interdiction pendant 89 ans, sans succès. Les succès remportés à Amsterdam indiquent que nous pouvons faire quelque chose, mais pas si nous adoptons le projet de loi C-8. J'aimerais que le Sénat rejette ce projet de loi et qu'il déclare que nous devons agir afin de mettre un terme à ces morts, afin de réduire la consommation de drogues.

Même si l'on trouve 2 000 cafés-restaurants à Amsterdam qui offrent du cannabis à leurs clients, la consommation de drogues a diminué dans ce pays au cours des dix dernières années. À l'heure actuelle, les Néerlandais enregistrent le plus faible taux de consommation par habitant en Europe, surtout chez les jeunes.

Il est évident que le fait de modifier la politique et de réduire les peines ne veut pas nécessairement dire qu'il y aura une hausse de la consommation. En fait, on a enregistré une baisse de la consommation partout où de telles mesures ont été appliquées. En Alaska, la possession d'au plus 15 plants de marihuana est légalisée depuis 1975. Cet État, qui enregistrait le taux le plus élevé de consommation par habitant aux États-Unis, se situe maintenant à 20 p. 100 au-dessous de la moyenne nationale.

Le sénateur Losier-Cool: Merci beaucoup. Vos propos sont très intéressants. Je suis en faveur de la décriminalisation de la marihuana.

Le sénateur Doyle: J'ai un vieux macaron «LeDain» que je porte depuis des années. Je suis moi aussi en faveur de la décriminalisation de la marihuana. Toutefois, il est une question qui me préoccupe depuis longtemps et vos propos l'a ramènent à la surface: si la décriminalisation peut nous permettre d'accomplir toutes ces choses merveilleuses et nous aider, comme vous le prétendez, que devons-nous faire dans le cas de cette autre drogue qui est en train d'être criminalisée? Je parle du tabac. Ce produit est beaucoup plus néfaste. Or, nous avons dit que «nous n'adopterons pas de mesures de contrôle. Nous n'entrerons pas dans un foyer pour saisir une blague à tabac. Nous poursuivrons uniquement la personne qui vend du tabac à un enfant.»

What do we think our results have been on this free and open sale of tobacco and how that would stand us if we suddenly open the doors on the use of marihuana?

Mr. Emery: Tobacco is an addictive substance. Cigarettes are not correctly labelled. Pure tobacco, grown organically, is not nearly as harmful as the tobacco we buy commercially today, because of the number of additives, which are not listed on the side of packages, which help create addiction.

I do know that many tobacco addicts are relatively poor people. Whenever the price of tobacco goes up, variety store theft increases dramatically, and cigarettes are the prime article stolen, even more than cash. Cigarettes are the primary item stolen out of all variety stores.

The difficulty is that prohibition of tobacco creates the same problem as any prohibition. It creates an underground market and black market prices. We saw the massive degree of smuggling that went on as prices, due to taxation, caused tobacco to go outside the realm of the working class and the poor. They would stoop to buying it illegally from known criminal elements. They would smuggle it. A massive industry was created involving thousands of people dealing in smuggled cigarettes.

I do not smoke tobacco. I think it is a very dangerous and kind of dirty habit. However, I do know that any attempts to circumvent people getting it will create more problems than we already have.

I also think the government is upset that socialized medicine has come home to roost and everyone is now taking advantage of it with various illnesses and diseases due to personal neglect. Sometimes I think that socialized medicine is being held up as a way to strip us of our civil rights. People have a right to smoke tobacco. People do not have a right to impose the cost of their health care on others, in my opinion. However, this country has evolved to mean the reverse: You do not have the right to put whatever you want in your body and everyone else has a right to interfere in your lifestyle because of the socialized cost of your health care.

Ultimately, you are really concerned about socialized medicine; you are worried about the infrastructure costs and the damage that tobacco can do to people. In an increasingly aging population we will see a lot of cancers related to tobacco. However, I know of no successful way, other than education, of routing people's desire for tobacco. Anything like prohibition will cause more crime.

Senator Doyle: I was really not advocating that we get a control program on tobacco. We have a relatively open market for tobacco. People can easily buy and use it, and we do not send them to gaol for using it. What would happen if the same situation applied to marihuana?

À votre avis, qu'est-ce que la vente libre de tabac nous a apportée? Qu'arriverait-il si l'on décidait soudainement de légaliser la marihuana?

M. Emery: Le tabac est toxicomanogène. Les cigarettes ne sont pas adéquatement étiquetées. Le tabac pur, cultivé de façon biologique, est loin d'être aussi nocif que le tabac que nous achetons commercialement, en raison du nombre d'additifs qu'il contient, lesquels ne sont pas énumérés sur le paquet et engendrent la dépendance.

Je ne connais pas beaucoup de consommateurs de tabac qui soient pauvres. Chaque fois qu'il y a une hausse du prix du tabac, les vols dans les dépanneurs augmentent de façon radicale. Les cigarettes constituent le principal article volé, encore plus que l'argent. Les cigarettes sont les principaux produits volés dans tous les dépanneurs.

La difficulté vient de ce que l'interdiction du tabac crée le même genre de problèmes que n'importe quel autre type d'interdiction. Elle crée un marché clandestin où les prix deviennent prohibitifs. La contrebande du tabac a atteint des proportions énormes alors que les prix, en raison des taxes, ont eu pour effet de rendre le tabac hors de la portée de la classe ouvrière et des pauvres. Ces derniers se sont tourné vers des éléments criminels connus pour s'approvisionner. Ils passaient les cigarettes en contrebande. Une industrie énorme où des milliers de personnes passaient des cigarettes en contrebande a vu le jour.

Je ne fume pas. Il s'agit, à mon avis, d'une habitude très dangereuse et néfaste. Toutefois, toute mesure visant à empêcher les gens de se procurer des cigarettes ne fera que créer de nouveaux problèmes.

De plus, je crois que le gouvernement n'est pas content de voir que la médecine socialisée sert maintenant à traiter diverses maladies qui tiennent à de la négligence personnelle. Il m'arrive parfois de penser qu'on se sert de la médecine socialisée pour nous priver de nos droits civils. Les gens ont le droit de fumer. Ils n'ont pas le droit d'imposer à d'autres les coûts de leurs soins médicaux. Toutefois, ce pays semble avoir adopté une approche inverse: vous n'avez pas le droit de consommer n'importe quoi et nous avons le droit d'intervenir dans votre mode de vie en raison des coûts que représente pour la société votre traitement médical.

Ce qui vous préoccupe en bout de ligne, c'est la médecine socialisée, les coûts d'infrastructure et les dommages que cause le tabac. Comme la population ne cesse de vieillir, il y aura beaucoup de cas de cancers liés à la consommation du tabac. Toutefois, il n'existe aucun moyen efficace, en dehors de l'éducation, de réduire la consommation du tabac. Interdire le produit, par exemple, ne fera qu'encourager la criminalité.

Le sénateur Doyle: Je ne proposais pas qu'on mette sur pied un programme de lutte contre le tabagisme. Nous avons un marché relativement ouvert. Les gens peuvent acheter facilement du tabac et nous ne les envoyons pas en prison parce qu'ils en consomment. Qu'arriverait-il si on faisait la même chose avec la marihuana?

Mr. Emery: To get the desired effect from marihuana, you only need to smoke one to three joints. That involves a much lower consumption of hot gases, tar and carbon monoxide. I do not consider the health hazards to be similar. Marihuana is not an addictive agent. I have discontinued use many times, depending on where I was and the availability of marihuana. Its expense is a serious problem.

Senator Doyle: Did you not just tell us that the use of marihuana by young people has increased tremendously?

Mr. Emery: Yes, and that is because it is a preferred alternative. That is an intelligent choice. Unfortunately, there may be the misconception that, when young people choose marihuana, they are demonstrating a higher degree of sensitivity to the alternatives. We would hope that they have rejected alcohol, tobacco, prescription drug abuse, and various other things that are readily available and have chosen marihuana because they know, from the empirical evidence around them, that it is the safest, least harmful, least toxic and the most fun. Alcohol has many down sides. I remember at high school dances a number of people throwing up all over the place, behaving violently, and having clashes over possession of boyfriends and girlfriends. I have never seen that happen with people who use marihuana. This is a preferred substance by every other comparison, but I cannot state categorically that it will create the benefits I claim it will. If it does not, we can always go back to the prohibitionary model which has been in place for approximately 60 years. If we tried a non-prohibitionary model for a couple of years, this country would benefit greatly from the experiment. We can always go back to this dark road from where we have come. However, I do not think anyone would think of going back once we have tried a non-prohibitionary model.

Mr. Rapoch: Tobacco is legal a legal substance. Our position with respect to marihuana is decriminalization not legalization. Legalization entails industrial production, commercial marketing and advertising. It would become a commodity. I, for one, do not endorse that. Unfortunately, for reasons of greed, which are all very attractive today when we have a fiscal crisis, the prospect of legalization is very attractive to some people. Some members of Parliament may be favour of legalization because the tax dollars generated from sales could be applied to the deficit. That may be so, but the legalization of tobacco and tobacco products is a fine example of what happens when the government makes money from the legalization of drugs.

Decriminalization means that people who want to grow a small amount of marihuana in their backyards to smoke with their friends are free to do that. That would not involve billboard advertising and the industrial production of cigarettes. That is the fundamental difference between tobacco use, which is legalized, and cannabis use, which we want to decriminalize. Eliminate the

M. Emery: Pour obtenir l'effet voulu de la marihuana, il suffit de fumer entre un et trois joints. L'effet est moindre que si l'on absorbait des gaz chauds, du goudron et du monoxyde de carbone. Les dangers pour la santé ne sont pas les mêmes. La marihuana n'est pas une substance qui engendre la dépendance. J'ai cessé d'en consommer à bien des reprises, selon l'endroit où je me trouvais et la disponibilité du produit. Son prix pose un sérieux problème.

Le sénateur Doyle: Mais ne venez-vous pas d'affirmer que la consommation de marihuana chez les jeunes a augmenté de façon considérable?

M. Emery: Oui, parce qu'ils préfèrent cette substance à une autre. Il s'agit d'un choix intelligent. Malheureusement, on a tendance à croire, à tort, que si les jeunes choisissent la marihuana, c'est parce qu'ils sont plus sensibles aux effets des autres substances. Nous espérons qu'ils ont rejeté l'alcool, le tabac, les médicaments prescrits et diverses autres substances facilement accessibles et qu'ils ont plutôt choisi la marihuana parce qu'ils savent, en se fondant sur les preuves empiriques qui existent, que ce produit est plus sûr, moins néfaste, moins toxique et plus amusant. L'alcool a de nombreux effets néfastes. Lorsque nous avions des danses au secondaire, il y avait plusieurs jeunes qui vomissaient partout, qui se comportaient de façon violent, qui s'engueulaient avec les autres au sujet de leur petit ami ou de leur petite amie. Je n'ai jamais vu ce genre de comportement chez les gens qui consomment de la marihuana. On préfère cette substance à toutes les autres, mais je ne peux pas affirmer de façon catégorique que sa décriminalisation entraînera des effets bénéfiques. Si elle n'apporte rien de positif, nous pouvons toujours revenir au régime qui existe depuis une soixantaine d'années. Si le Canada levait l'interdiction pendant quelques années, il en tirerait des avantages incroyables. Nous pouvons toujours revenir à l'ancienne formule si cela ne donne pas les résultats escomptés. Toutefois, je ne crois pas que nous le ferions.

M. Rapoch: Le tabac est une substance légale. Dans le cas de la marihuana, nous prôtons sa décriminalisation, pas sa légalisation, puisque cela laisse entendre qu'elle serait produite de façon industrielle, qu'elle serait commercialisée et qu'elle ferait l'objet d'annonces publicitaires. Elle deviendrait un produit. En ce qui me concerne, je suis contre cette idée. Malheureusement, pour des raisons de cupidité, qui sont aujourd'hui toutes intéressantes parce que nous traversons une crise financière, l'idée de légaliser ce produit est jugée intéressante par certaines personnes. Certains parlementaires sont peut-être en faveur de la légalisation parce que les revenus générés par les ventes de ce produit pourraient servir à réduire le déficit. C'est peut-être un argument valable, mais la légalisation du tabac et des produits du tabac illustre très bien ce qui arrive lorsque le gouvernement tire parti de la légalisation des drogues.

La décriminalisation signifie que les gens qui veulent cultiver de petites quantités de marihuana dans leur cour pour la fumer avec des amis sont libres de le faire. Nous ne serions pas obligés de faire de la publicité pour annoncer ces cigarettes et d'en assurer la production industrielle. Voilà la différence qui existe entre la consommation de tabac, qui est légalisée, et la consommation de

harmful consequences of this law and do not replace them with profit motivation, especially by government.

Senator Jessiman: Do you share that view, Mr. Emery?

Mr. Emery: Not at all, no.

Senator Jessiman: I would not have thought so.

Mr. Emery: I think advertising marihuana will solve many of our problems. It will lead people away from alcohol. Marihuana and alcohol share the same market, but marihuana is not as harmful a substance. Alcohol advertising is aimed at young, single people with time and money on their hands. The same would apply to marihuana advertising. Those are the people entering the market. They would have the choice between smoking marihuana on the weekend or drinking alcohol. Billboard advertising of marihuana will substantially reduce alcohol consumption by young people. We will all benefit from that.

Senator Gigantès: Have you considered the increasing number of American tourists this might encourage?

Mr. Emery: I am all for that. In fact, plane loads of Japanese tourists will be coming to our cannabis cafe this summer. We are arranging their visit. Billions of dollars are to be made and that will provide Canadian jobs.

Senator Pearson: I appreciated the distinctions drawn by Mr. Hamon and Mr. Rapoch. However, my main concern is harm reduction. We are considering this legislation as a measure which will result in less harm and more good, so to speak. The distinction you draw is very helpful.

Mr. Hamon spoke about legislation being for adults and not for children. However, legislation impacts upon the whole population. When drafting legislation, we must never forget that whatever we sanction for adults may not be appropriate for children. Legislation must reflect that distinction. Would you agree with that?

Mr. Rapoch: Certainly, and that has been done in respect of many other substances and behaviours in our lives. I do not know why common sense cannot apply to this particular substance as well.

Senator Pearson: Your argument on harm reduction is very persuasive.

Mr. Rapoch: The Canadian Drug Strategy, which was initiated to try to come up with a social policy respecting drug use, will cease to exist next year and, so far, no provision has been made to replace it. It will be evaluated next year, and a decision should be made whether the policy review promised by the Minister of Health should be coordinated with the evaluation of drug policy.

Your question raises a much larger issue of dotting the "T"s and crossing the "T"s on this particular bill. We should be looking at much larger questions of social policy respecting drugs: marihuana in particular; other drugs in general.

cannabis, que nous voulons décriminaliser. Il faut éliminer les conséquences néfastes de la loi et ne pas créer des possibilités de profit, surtout par le gouvernement.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous de cet avis, monsieur Emery?

M. Emery: Pas du tout.

Le sénateur Jessiman: C'est ce que je pensais.

M. Emery: Je crois que la publicité de la marihuana réglerait bon nombre de nos problèmes. Elle encouragerait les gens à délaisser l'alcool. La marihuana et l'alcool partagent le même marché, mais la marihuana n'est pas une substance aussi néfaste que l'alcool. La publicité de l'alcool vise les jeunes, les célibataires qui ont du temps et de l'argent. Il en va de même pour la publicité touchant la marihuana. Ce sont ces gens-là qui pénétreraient le marché. Ils auraient le choix de fumer de la marihuana les fins de semaine ou de boire de l'alcool. La publicité entourant la marihuana réduirait considérablement la consommation d'alcool chez les jeunes. Nous en tirerions tous profit.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous songé au nombre croissant de touristes américains qui seraient encouragés par cette publicité?

M. Emery: Oui. En fait, des avions remplis de touristes japonais vont venir à notre boutique, cet été. Nous sommes en train d'organiser leur visite. Cela permettra de générer des milliards de dollars de revenus et de fournir des emplois aux Canadiens.

Le sénateur Pearson: J'ai bien aimé les distinctions établies par MM. Hamon et Rapoch. Toutefois, ce qui m'intéresse avant tout, c'est la réduction des méfaits liés aux drogues. Nous nous demandons si ce projet de loi fera plus de bien que de mal. La distinction que vous établissez est très utile.

Mr. Hamon a dit que la loi vise les adultes et non les enfants. Or, la loi a un impact sur l'ensemble de la population. Lorsqu'on élabore une loi, il ne faut pas oublier que ce qui est bon pour les adultes ne l'est peut-être pas pour les enfants. La loi doit tenir compte de ce facteur. Êtes-vous du même avis?

M. Rapoch: Oui, et c'est ce qu'on a fait pour régir de nombreux autres produits et comportements dans nos vies. Je ne sais pas pourquoi on ne peut pas se laisser dicter par le bon sens dans ce cas-ci aussi.

Le sénateur Pearson: Votre argument concernant la réduction des méfaits est très convaincant.

M. Rapoch: La Stratégie canadienne antidrogue, qui a été créée dans le but d'établir une politique sociale sur la consommation de drogues, expirera l'année prochaine et, jusqu'ici, aucune mesure n'a été prise pour la remplacer. Elle sera évaluée l'année prochaine et il faudrait décider si l'examen de la politique promis par le ministre de la Santé devrait être mené en même temps que l'évaluation de la politique sur les stupéfiants.

Votre question soulève un problème encore plus vaste concernant ce projet de loi. Nous devrions nous pencher sur des questions sociales plus vastes concernant les drogues: la marihuana en particulier; d'autres drogues en général.

This bill is too little, too late. Twenty years ago the Senate itself went down this same road. The time has long passed for this bill. The process and the sequence of events attached to this bill are completely wrong. The cart has been put before the horse by the Department of Health. As I said earlier, as a public servant, I am having some difficulty with what I am about to say.

The Department of Health seems to be out of control and out of step with what is going on in this area of expertise. Why is it that all the expert witnesses you have heard are opposed to the position taken by the Department of Health? Why is it that the Department of Health is hijacking this agenda? When this bill was before the House of Commons, they simply refused to discuss policy questions because they said, "This is just a housekeeping bill." It is clearly not just a housekeeping bill. You, honourable senators, have been in government long enough to know that is a tired old ruse used by bureaucrats to sweep stuff away from your attention. You know this measure is more than just a "housekeeping" bill. What is really required in this instance is house cleaning — that is, it must be seriously considered.

With the expiry of the Canadian Drug Strategy next year, surely it is time for another look. It is better not to pass this bill and better for the Parliament of Canada not to be extorted and held hostage by the Department of Health, which has said that it will not even consider a review until and unless this bill is passed. That is certainly my reading of the legislative summary that was prepared for this legislation by the research branch. As a citizen and as a public servant, I am outraged that the Department of Health has taken the position that it can refuse to discuss policy because, in my estimation, policy is set by government and not by the bureaucracy. Their job is to advise, to assist, to implement and to give their expertise.

Senator Gigantès: As a former public servant, I agree with you that public servants usurp the power of their political masters.

Mr. Rapoch: We have a classic case in point here. The Department of Health is out of control and certainly out of step. I will not go so far as to say that, in this age of downsizing, they are putting personal interest ahead of the good of Canadians.

Senator Nolin: You just said it.

Mr. Rapoch: All of their arguments are proven by their own documentation which had to be obtained under the Freedom of Information Act and which put all their arguments into disrepute.

It is my sense, when every expert group in the country and around the world is opposed to this bill, that there is something wrong with this picture. Bureaucrats in Health Canada have been "beavering" away at getting their bill through the system for probably more than a decade now. Their thinking on this bill has not changed from the day they started preparing their legislative proposals. They are completely out of touch with reality. I suspect they are still driven by the Reagan-Bush drug wars.

Canada is already well in line with UN requirements; in fact, we are over the line. Even if we toed the line with a bill that represented the UN's requirements, we would have a much less

Ce projet de loi ne va pas assez loin et arrive trop tard. Le Sénat a fait le même cheminement il y a 20 ans. Ce projet de loi est déjà dépassé. Le processus est complètement faussé. Le ministère de la Santé a mis la charrue devant les boeufs. Comme je l'ai déjà mentionné plus tôt, en tant que fonctionnaire, je trouve difficile de faire les commentaires suivants.

Le ministère de la Santé ne semble pas être au courant de ce qui se passe dans ce domaine. Pourquoi les experts que vous avez entendus dénoncent-ils tous la position du ministère de la Santé? Pourquoi le ministère de la Santé refuse-t-il de collaborer? Lorsque ce projet de loi a été déposé devant la Chambre des communes, ils ont tout simplement refusé de discuter des questions de politique générale. Ils ont dit, «Il s'agit d'un projet de loi d'ordre administratif». Ce n'est pas un simple projet de loi d'ordre administratif. Vous, honorables sénateurs, êtes en politique depuis assez longtemps pour savoir qu'il s'agit d'une vieille tactique qu'utilisent les bureaucrates pour détourner votre attention d'un sujet particulier. Vous savez que cette mesure législative est plus qu'un simple projet de loi «d'ordre administratif». Il s'agit d'un projet de loi qu'il faut examiner de manière approfondie.

La Stratégie canadienne antidrogue prendra fin l'année prochaine et il est temps de se pencher sur cette question. Il vaut mieux ne pas adopter ce projet de loi et éviter que le Parlement du Canada soit tenu en otage par le ministère de la Santé, qui a déjà affirmé qu'il n'examinera pas cette stratégie tant que le projet de loi n'aura pas été adopté. C'est comme cela que j'interprète le résumé législatif qu'a préparé le Service de recherche. En tant que citoyen et fonctionnaire, je suis choqué de voir que le ministère de la Santé refuse de discuter de questions de politique générale. Selon moi, la politique est établie par le gouvernement, pas par les bureaucrates. Leur rôle est de fournir des conseils et de l'aide, de mettre en oeuvre les politiques adoptées.

Le sénateur Gigantès: En tant qu'ancien fonctionnaire, je conviens avec vous que les bureaucrates usurent le pouvoir de leurs maîtres politiques.

M. Rapoch: Nous avons un exemple typique dans ce cas-ci. Le ministère de la Santé est déconnecté de la réalité. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'en cette période de compressions, ils passent leurs intérêts personnels avant ceux des Canadiens.

Le sénateur Nolin: Vous venez de le dire.

M. Rapoch: Tous les arguments qu'ils avancent sont réfutés par leurs propres études, que nous avons pu obtenir en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

À mon avis, lorsque tous les experts au Canada et à l'étranger dénoncent ce projet de loi, il y a quelque chose qui ne va pas. Les fonctionnaires de Santé Canada essaient depuis plus de 10 ans maintenant de faire adopter leurs propositions législatives. Leurs arguments n'ont pas changé. Ils n'ont plus le sens de la réalité. Je soupçonne qu'ils sont toujours animés par les luttes antidrogue Reagan-Bush.

Le Canada s'est déjà conformé aux exigences des Nations Unies. En fait, il les a dépassées. Même s'il décidait d'adopter un projet de loi qui ne fait que correspondre aux exigences des

severe bill than the one now before you. Frankly, what we have here is a law problem and not a drug problem.

Thank you for opening that door. I wanted to get that across to you. I believe we have a serious governance problem with respect to this bill.

Senator Jessiman: Perhaps one of you gentleman can assist me. The psychoactive ingredient in marihuana is THC, and we all know what that is, although I just found out what it is. Is that the same psychoactive ingredient that is found in cocaine?

Mr. Hamon: It is totally different.

Senator Jessiman: Beer contains a certain percentage of alcohol, wine may contain more, and hard liquor even more, but they all contain, basically, the same substance. Are you saying that these drugs do not follow that pattern?

Mr. Hamon: Cannabis is completely different from both cocaine and heroin. Hashish and marihuana are similar in pattern to the differences between beer and hard liquor, for instance.

Senator Jessiman: If you drank enough wine, you would finally become drunk. Drinking less hard liquor gives the same effect. Would the same thing happen if you smoked enough joints of marihuana? Would that have the same effect as taking cocaine?

Mr. Hamon: No, absolutely not. People generally only take two or three puffs of cannabis product in order to become high. I have heard it said that it is two or three joints, but that is rare. A few people will share a joint which is, of course, trafficking under the law.

Cocaine is totally different. Cocaine is like a speed drug. It makes you vigorous and gives you energy. It makes you nervous, whereas the average heroin addict is sleeping on a couch. There is a big difference between trying to control someone who is completely stoned on cocaine who might be very tense, and trying to wake someone who has used heroin. A heroin user usually creates no problems. He is usually to be found on the couch sleeping.

You ask whether there is any difference between marihuana and cocaine. There is an enormous difference. They are not at all alike.

I notice, senator, at previous hearings you asked questions such as: "What is cannabis?" You asked the department to explain that to you.

Senator Jessiman: I know what it is now.

Mr. Hamon: One group of witnesses was from the Canadian Medical Association. In 1970, they appeared before the LeDain commission and said that they favoured decriminalizing cannabis because the laws cause more harm to the individual than the drug.

Nations Unies, celui-ci serait beaucoup moins sévère que le projet de loi dont vous êtes saisis. En toute honnêteté, c'est la loi qui pose problème ici, pas la consommation de drogues.

Merci d'avoir ouvert cette porte. Je voulais vous faire comprendre mon point de vue. Je crois que nous sommes confrontés à de sérieux problèmes en ce qui concerne ce projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Un des témoins peut peut-être m'aider. Le composé actif que l'on retrouve dans la marihuana est le THC, et nous savons tous ce que cela veut dire, bien que je vienne moi-même de l'apprendre. Est-ce le composé que l'on retrouve dans la cocaïne?

M. Hamon: Il s'agit d'une substance complètement différente.

Le sénateur Jessiman: La bière contient un certain degré d'alcool, le vin un peu plus, les boissons fortement alcoolisées encore plus, mais ils contiennent tous essentiellement la même substance. Ces drogues, selon vous, ne présentent pas les mêmes caractéristiques?

M. Hamon: Le cannabis ne ressemble absolument pas à la cocaïne et à l'héroïne. Les différences entre le hachisch et la marihuana sont les mêmes que les différences entre la bière et les boissons très alcoolisées, par exemple.

Le sénateur Jessiman: On finit par se saouler en buvant suffisamment de vin. Il suffit de boire moins de boissons très alcoolisées pour avoir le même effet. La même chose se produirait-elle lorsque l'on fume suffisamment de joints de marihuana? Cela aurait-il le même effet que la cocaïne?

M. Hamon: Non, absolument pas. Il suffit habituellement de prendre deux ou trois bouffées de cannabis pour devenir high. J'ai entendu dire que cela peut prendre deux ou trois joints, mais c'est rare. Certains partagent un joint ce qui, bien sûr, revient à du trafic, en vertu de la loi.

La cocaïne est complètement différente; elle équivaut à une amphétamine; elle donne de la force et de l'énergie et rend nerveux, tandis que l'héroïnomanie moyen passe son temps à dormir. Maîtriser quelqu'un qui est complètement parti à cause de la cocaïne et qui peut être très tendu et essayer de réveiller un héroïnomanie sont deux choses entièrement différentes. Un héroïnomanie ne crée normalement pas de problèmes, puisqu'il passe habituellement son temps à dormir.

Vous demandez s'il y a une différence entre la marihuana et la cocaïne. La différence est énorme. Elles ne se ressemblent absolument pas du tout.

Je remarque, monsieur le sénateur, qu'à des audiences précédentes vous avez posé des questions comme celles-ci: «Qu'est-ce que le cannabis?» Vous avez demandé au ministère de vous l'expliquer.

Le sénateur Jessiman: Je sais ce que c'est maintenant.

M. Hamon: Un groupe de témoins représentait l'Association médicale canadienne. En 1970, ils ont comparu devant la Commission LeDain et ont déclaré qu'ils étaient en faveur de la décriminalisation du cannabis, car les lois causent plus de tort que la drogue elle-même.

About four years ago, Bill C-240 was introduced in Parliament by Mr. Fulton. At that time, the Canadian Medical Association presented a paper recommending decriminalizing marihuana. Yet, here we are, four years later in the war on drugs, and when Senator Jessiman asked the Canadian Medical Association representative whether he agreed with legalizing marihuana, the doctor said, "I am wise enough to duck that question."

To me, that is an abrogation of his responsibility as a doctor. He should at least say something, not duck a question because it is politically incorrect or because it may get him into trouble. He is a doctor and we rely on the medical association for some medical evidence here. I am disappointed with the medical association's response to this bill.

[Translation]

Senator Nolin: If we decriminalize possession, should trafficking still be considered a crime?

[English]

Mr. Rapoch: I am suggesting that we have an enforcement regime that represents minimum compliance with the UN agreements to which we are a party. Yes, we would have to continue some sanction against trafficking and some sanction against importing.

I suggest, however, that cultivation of marihuana be abolished as a separate offence. Under the provisions of this bill, growing marihuana in my backyard is punishable by seven years in prison. However, if I cut the plant down, I would merely be in possession of it, and that carries another penalty. That is an absurd distinction but a serious one in law.

Senator Nolin: What is happening in Holland?

Mr. Rapoch: Perhaps Mr. Hamon can assist you in that regard since I have come out of retirement for this and I am not fully up to date on what is going on there.

Mr. Hamon: Unlike our government officials, the health minister of the Dutch government claims that marihuana is not a problem drug. Under Dutch laws, and because of international agreements, it is still illegal to possess cannabis in Holland.

The Dutch believe that, by separating hard and soft drugs, they will discourage young people from mixing with the milieu who use hard drugs. There has been a marked decrease in the use of hard drugs by young people.

Cannabis sales are allowed in cafés. It is obvious that someone must sell it to the customers. Amounts of 30 grams have been allowed for sale, but I believe that will be reduced to 5 grams at a time. If that decrease has not already happened, it will happen very soon because other countries are complaining that tourists were going to Amsterdam and buying 30 grams two or three times and then taking, say, 90 grams back to Germany, Italy or wherever.

Il y a environ quatre ans, M. Fulton a présenté le projet de loi C-240 au Parlement. À ce moment-là, l'Association médicale canadienne a présenté un document recommandant la décriminalisation de la marihuana. Pourtant, nous nous retrouvons quatre ans plus tard en pleine guerre contre les drogues; le sénateur Jessiman demande au représentant de l'Association médicale canadienne s'il est en faveur de la légalisation de la marihuana; le médecin répond: «J'ai la sagesse d'esquiver cette question».

À mon avis, il n'assume pas ses responsabilités en tant que médecin. Il devrait au moins dire quelque chose, et non esquiver une question, sous prétexte qu'elle n'est pas politiquement conforme ou qu'elle risque de lui causer des problèmes. Il s'agit d'un médecin et nous nous attendons à ce que l'Association médicale nous donne quelques preuves d'ordre médical. Je suis déçu par la réaction de l'Association médicale à ce projet de loi.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si on décriminalise la possession, est-ce que l'on maintient la criminalité du trafic?

[Traduction]

M. Rapoch: Je propose un régime d'application qui représente l'observation minimale des accords des Nations unies auxquelles nous sommes parties. Effectivement, il faut continuer à prévoir des sanctions en cas de trafic et d'importation.

Je propose toutefois que la culture de la marihuana ne soit plus considérée comme une infraction distincte. En vertu des dispositions de ce projet de loi, la culture personnelle de marihuana entraîne une peine de sept ans de prison. Toutefois, si je récolte cette plante, je suis simplement en possession de la dite, ce qui entraîne une autre peine. Il s'agit d'une distinction absurde, mais grave en droit.

Le sénateur Nolin: Que se passe-t-il en Hollande?

M. Rapoch: M. Hamon peut sans doute répondre à cette question, étant donné que je suis maintenant à la retraite et que je ne suis pas complètement informé de ce qui se passe dans ce pays.

M. Hamon: Contrairement à nos représentants officiels, le ministère de la Santé du gouvernement hollandais prétend que la marihuana n'est pas une drogue problème. En vertu des lois hollandaises et d'accords internationaux, il est toujours illégal de posséder du cannabis en Hollande.

Les Hollandais pensent qu'en faisant la distinction entre drogues dures et drogues douces, ils découragent les jeunes de fréquenter le milieu des drogues dures. On a noté une diminution marquée de l'utilisation de drogues dures par les jeunes.

Il est autorisé de vendre du cannabis dans des cafés. Il est évident qu'il faut un vendeur. On a autorisé la vente de 30 grammes, mais je crois que cela va être ramené à cinq grammes à la fois. Je ne sais pas si cette diminution est déjà en vigueur, mais cela ne saurait tarder, étant donné que d'autres pays se plaignent que leurs ressortissants puissent faire du tourisme à Amsterdam pour y acheter 30 grammes à deux ou trois reprises et ramener 90 grammes, par exemple, en Allemagne, en Italie ou ailleurs.

Other governments have recognized this as a problem. The governments of France, Belgium and Germany have agreed to provide funds to the Dutch government to assist them because it is their own population that is going to Holland. Obviously, the Dutch must somehow allow the trafficking of small amounts. The government has gone ahead and done that, claiming it is for the good of society because it keeps purchasers away from the criminal element when they buy. It is illegal, but it is done. It is a harm-reduction policy which they have adopted. They disregard their international obligations if they interfere with the health and safety of their own country.

The Chairman: I have one final comment, rather than a question. I must say, Mr. Emery, I was very surprised at your comments with respect to children. Parents of a three-year-old may have sex, but I do not suspect that you are, therefore, recommending that children should have sex at three years of age.

Mr. Emery: No, but you would not tell them it is unhealthy. They are not likely to have sex at three, but you would not start telling them, "Sex is bad, but meanwhile your mom and I are doing it upstairs." You would tell them that sex is healthy and that there will be an appropriate time for them to have sex. You would take the same approach to drugs. I would never tell my sons that marihuana is bad for them or in any way harmful because then they would question why I use it. I would then have to admit that I was involved in self-destructive behaviour. That is an hypocrisy that I, as a parent, could never abide.

When he was 14, I introduced my son to marihuana. We took a helicopter ride around Seymour Mountain. I said, "This is a wonderful way to experience marihuana because we will have something fantastic in nature to see and we will have this plant to enjoy and it will be a really great experience".

I did that so he would always associate something special with the use of marihuana and so it would not seem routine and ordinary like a tobacco habit. That is how parents introduce their children to wine. They have wine with their children during the meal so they have a sense of what is normal and appropriate behaviour.

This idea that if we tell our kids not to have sex and not to take drugs that we will accomplish something useful is a complete fallacy; it is folly. Behind our backs they will behave in a way that they consider appropriate. As a parent, I would not want that. We should not send children mixed messages. We should not be hypocrites. We should tell them the truth, and parents should behave in a consistent manner with respect to that truth.

I am not suggesting we should promote drugs to children. However, if children do use them, there is no sense in placing criminal sanctions them. That will only hurt the child involved,

Pour d'autres pays, il s'agit d'un véritable problème. La France, la Belgique et l'Allemagne ont convenu d'accorder des fonds au gouvernement hollandais pour l'aider à régler le problème, car c'est leur propre population qui se rend en Hollande. De toute évidence, les Hollandais autorisent en quelque sorte le trafic de petites quantités de drogues. Le gouvernement le fait effectivement, prétendant que c'est pour le bien de la société, puisque cela permet d'éloigner les acheteurs de l'élément criminel. C'est illégal, mais cela se fait. C'est une politique de réduction des effets qui a été adoptée. La Hollande est prête à se soustraire à ses obligations internationales, lorsque ces dernières empiètent sur la santé et la sécurité du pays.

La présidente: J'aimerais faire une dernière observation, plutôt que de poser une question. Je dois dire, monsieur Emery, que vos commentaires sur les enfants m'ont beaucoup surprise. Les parents d'un enfant de trois ans peuvent parfaitement avoir des relations sexuelles, mais je ne pense pas que vous recommandiez que les enfants de cet âge-là aient de telles relations.

M. Emery: Non, mais vous ne leur diriez pas que c'est malsain. Il est probable qu'ils n'ont pas de relations sexuelles à trois ans, mais vous ne voulez pas commencer à leur dire: «Les relations sexuelles sont quelque chose de mauvais, mais nous en avons, ta mère et moi.» Vous leur diriez que les relations sexuelles sont quelque chose de sain et qu'à un moment donné, il sera normal qu'ils en aient. Vous adopteriez la même attitude à l'égard des drogues. Je ne dirais jamais à mes fils que la marihuana est quelque chose de mauvais pour eux ou qu'elle peut leur être nuisible, car ils me demanderaient pourquoi j'en prends. Il faudrait alors que j'admette que mon comportement est autodestructeur. C'est une hypocrisie que je ne pourrais supporter, en tant que parent.

J'ai fait connaître la marihuana à mon fils alors qu'il était âgé de 14 ans. Nous avons survolé le Mont Seymour en hélicoptère. Je lui ai dit: «Il s'agit là d'une merveilleuse façon d'expérimenter la marihuana, car nous allons voir quelque chose de sensationnel dans la nature; nous allons pouvoir apprécier cette plante et ce sera une expérience formidable».

Si j'ai procédé de la sorte, c'est parce que je souhaitais qu'il voie la marihuana comme quelque chose de très spécial et non comme quelque chose d'ordinaire comme le tabac. C'est ainsi que les parents font connaître le vin à leurs enfants. Ils boivent du vin avec leurs enfants au repas de manière que ces derniers comprennent ce qu'est un comportement normal et approprié.

Il est complètement illusoire et insensé de penser que l'on fait quelque chose d'utile, lorsque l'on dit à ses enfants de ne pas avoir de relations sexuelles et de ne pas prendre de drogues. Dans notre dos, ils se comporteront de la manière qu'ils jugeront pertinente. En tant que parent, je ne le veux pas. Nous ne devrions pas transmettre à nos enfants des messages à double sens. Nous ne devrions pas être hypocrites. Nous devrions leur dire la vérité, et les parents devraient se comporter d'une manière conséquente par rapport à cette vérité.

Je ne suis pas en train de dire que nous devrions favoriser l'utilisation des drogues par les enfants. Toutefois, si les enfants les utilisent, il est inutile de leur infliger des sanctions criminelles.

not help him or her. Young people are most interested in experimentation. Experimenting with marihuana is a lot healthier than experimenting with other substances.

In reality, many of our prime ministers and cabinet ministers have used marihuana. I suspect that many started when they were teenagers. It does not seem to have impaired their careers or lifestyles.

Among the two million of us who use marihuana, many started as teenagers. It is hypocritical to say that we should protect our children for the next 20 years from doing something that they have learned to love. I see no sense in that. It is irrational.

Mr. Larsen: The youth of today know when they are being told lies. The information they have available to them indicates that if they smoke marihuana, all sorts of horrible things will happen to them. Our government places it in the same category as hard drugs such as heroin and cocaine. However, when you smoke a joint, you realize that it is not that bad. You enjoy it. You see your friends smoking it, and they are not going crazy. It could confuse the issue because you think that if this is okay, then other things the government is banning are okay too. The gateway effect of people smoking marihuana and moving to harder drugs is not very common. However, it confuses children when we pretend that marihuana is the same category of drug as cocaine. It teaches them that adults are lying to them and that they should not listen to what they are told by their government or by their parents. They lose respect for the government. People do not understand which substances are dangerous and which are not because they realize that much of what they are being told is simply untrue. It is better to be honest with our children. It is counter-productive to lie.

Mr. Emery: It would be like our government lying to us. How counter-productive would that be? You can think of it in the same way. The government lied to us about prohibition for six years, and look at the harm it has done. Apply that to the microcosm of your own home.

The Chairman: Thank you for presenting your positions this morning. It has been interesting and informative.

Honourable senators, our next witnesses are representatives of the HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society.

Please proceed, Mr. Jürgens.

Mr. Ralf Jürgens, Project Coordinator, Legal and Ethical Issues, HIV/AIDS Legal Network & the Canadian AIDS Society: Honourable senators, I should like to thank you for allowing me to make this presentation on behalf of the Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society.

Cela ne ferait que les blesser, et non pas les aider. Les jeunes veulent toujours expérimenter. Il est beaucoup plus sain d'expérimenter de la marihuana que d'autres substances.

En réalité, bon nombre de nos premiers ministres et ministres du Cabinet ont fumé de la marihuana. J'imagine que beaucoup ont commencé à le faire à l'adolescence. Cela ne semble pas avoir porté atteinte à leur carrière ou à leur mode de vie.

Sur les deux millions de personnes qui fument de la marihuana, beaucoup ont commencé à l'adolescence. Il est hypocrite de dire que pour les vingt prochaines années, il faut protéger nos enfants de quelque chose qu'ils ont appris à aimer. Cela n'a aucun sens à mon avis; c'est irrationnel.

M. Larsen: Les jeunes d'aujourd'hui savent très bien quand on leur raconte des histoires. D'après l'information dont ils disposent, des choses horribles vont leur arriver s'ils fument de la marihuana. Notre gouvernement place la marihuana dans la même catégorie que les drogues dures comme l'héroïne et la cocaïne. Toutefois, lorsque vous fumez un joint, vous vous rendez compte que ce n'est pas si mal. Vous appréciez l'expérience. Vous voyez vos amis en fumer sans qu'ils ne virent à la folie pour autant. Cela pourrait compliquer les choses, car si vous pensez que cela ne pose pas de problème, d'autres choses interdites par le gouvernement ne posent pas de problème non plus. Il est très rare de voir des fumeurs de marihuana passer à des drogues plus dures. Toutefois, prétendre que la marihuana appartient à la même catégorie de drogues que la cocaïne ne fait que semer la confusion dans l'esprit des enfants. Cela leur apprend que les adultes leur mentent et qu'il est inutile d'écouter leurs parents ou leur gouvernement. Ils perdent tout respect à l'égard du gouvernement. Les gens ne savent pas faire la distinction entre substances dangereuses et substances non dangereuses, car ils se rendent compte que bien des choses qu'on leur dit sont tout simplement fausses. Il vaut mieux être honnête avec nos enfants; mentir va à l'encontre du but recherché.

M. Emery: Ce serait comme si notre gouvernement nous mentait. Dans quelle mesure cela irait-il à l'encontre du but recherché? Vous pouvez y penser de la même manière. Le gouvernement nous a menti pendant six ans au sujet de la prohibition, et voyez maintenant le mal que cela a fait. Transposez cela au microcosme de votre propre famille.

La présidente: Merci de nous avoir présenté ce matin votre point de vue intéressant et instructif.

Honorables sénateurs, des représentants du Réseau juridique canadien VIH-sida et de la Société canadienne du sida sont nos prochains témoins.

Je vous cède la parole, monsieur Jürgens.

M. Ralf Jürgens, coordonnateur de projet, Affaires juridiques et éthiques, Réseau juridique canadien VIH-sida et Société canadienne du sida: Honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de me donner la possibilité de faire cet exposé au nom du Réseau juridique canadien VIH-sida et de la Société canadienne du sida.

This is a summary of a larger submission. In this presentation, I will outline how Canadian drug laws and policies impact on the spread of HIV/AIDS and other diseases such as hepatitis B and C. I will provide some information about the Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society and, in particular, about the activities of the two organizations in the area of drug use.

I will then summarize the results of Phase I of a Joint Project on Legal and Ethical Issues Raised by HIV/AIDS that started in January of 1995 and that is still ongoing. As part of that project, I was able to meet with public health officials, representatives of provincial ministries of health, the Canadian Bar Association, people living with HIV and AIDS and many people working in HIV/AIDS service organizations across Canada. Over 60 of the individuals and organizations I met with expressed concern about the impact of Canadian drug laws and policies on the spread of HIV. I undertook a literature review as part of the project. It showed that many authors express a view that drug use should be treated as a health issue rather than as a criminal activity and that our drug laws and policies need to be respectful of the human rights of persons using drugs.

I will then briefly discuss the results of the research undertaken by the joint project in the area of HIV/AIDS and drug use in prison. This research shows that drug use is a reality in Canadian prisons and that Canadian drug laws and policies contribute to the spread of HIV and other infectious diseases — in particular, hepatitis C — among prisoners and to the community.

I will conclude by supporting the changes to Bill C-8 that were proposed to this committee by the Canadian Drug Policy Foundation.

Annexed to the submission is a paper that I first presented at a meeting on AIDS justice and health policy. The paper argues that, particularly in view of the advent of HIV infection and the resulting increase in mortality for drug users, laws and policies should be revised because they have been recognized as ineffective in reducing or suppressing drug use and the harms resulting from drug use and as impeding efforts to achieve these outcomes.

The HIV/AIDS Legal Network is a charitable organization based in Montreal. It is a national organization that educates about and promotes policy and legal responses to HIV infection and AIDS, and it respects human rights. It also facilitates access to accurate and up-to-date legal information about issues raised by HIV, and it links people working with or concerned with relevant social and legal issues raised by HIV and AIDS.

The Canadian AIDS Society, the other organization on whose behalf I am making this presentation, is a national organization that supports community action on HIV and AIDS issues in Canada. It represents more than 100 community-based

Il s'agit en fait du résumé d'un mémoire plus vaste. Au cours de cet exposé, je vais présenter l'impact des lois et politiques antidrogues du Canada sur la propagation du VIH-sida et d'autres maladies comme les hépatites B et C. Je vais vous donner quelques renseignements sur le Réseau juridique canadien VIH-sida et sur la Société canadienne du sida et, notamment, sur leurs activités dans le domaine de la toxicomanie.

Je vais ensuite résumer les résultats de la phase I d'un projet conjoint Réseau-SCS sur les considérations juridiques et éthiques entourant le VIH-sida, qui a débuté en janvier 1995 et qui se poursuit. En tant que participant à ce projet, j'ai pu rencontrer des représentants de la santé publique, des représentants des ministères provinciaux de la santé et de l'Association du Barreau canadien, des personnes atteintes du VIH et du sida et de nombreuses personnes travaillant dans des organisations de services VIH-sida dans tout le Canada. Plus de 60 personnes et organismes consultés se sont inquiétés de l'effet des lois et politiques antidrogues canadiennes sur la propagation du VIH. Dans le cadre de ce projet, j'ai entrepris un examen des publications; j'en ai conclu que de nombreux auteurs considèrent que l'usage des drogues devrait être décriminalisé et traité comme un problème de santé et que les lois et politiques antidrogues devraient respecter les droits des toxicomanes.

Je vais ensuite aborder brièvement les résultats des travaux du projet conjoint sur le VIH-sida, la toxicomanie et les prisons. Cette recherche révèle que la toxicomanie est une réalité des prisons canadiennes et que nos lois et politiques contribuent à la propagation du VIH et d'autres maladies infectieuses — notamment, l'hépatite C —, parmi les détenus et dans la population.

Je conclurais en appuyant des amendements au projet de loi C-8 proposés à votre comité par la Canadian Drug Policy Foundation.

Vous trouverez en annexe un document que j'ai présenté à un colloque sur le sida, la justice et la politique sanitaire. On y défend l'idée que les lois et politiques doivent être révisées, compte tenu notamment de la progression de l'infection au VIH et de l'augmentation de la mortalité des toxicomanes, parce que, non seulement se révèlent-elles de plus en plus inaptes à réduire ou à éliminer la toxicomanie et les méfaits qui en résultent, mais également parce qu'elles nuisent aux efforts déployés pour arriver à ces fins.

Le Réseau juridique canadien VIH-sida est un organisme de charité situé à Montréal. C'est un organisme national qui a pour mandat d'éduquer les gens et de favoriser des réponses politiques et juridiques aux problèmes du VIH et du sida; le réseau respecte les droits de la personne, facilite également l'accès à une information juridique précise et à jour à propos des questions soulevées par le VIH et relie les gens dont le travail ou les préoccupations touchent les questions sociales et juridiques pertinentes soulevées par le VIH et le sida.

La Société canadienne du sida, autre organisation au nom de laquelle je fais cet exposé, est un organisme national qui appuie l'action communautaire dans le domaine du VIH-sida au Canada. Elle représente plus de 100 organismes communautaires

organizations across the country. It provides the bulk of education, support and advocacy programs and services for individuals and communities affected by HIV in Canada.

I will make a few remarks about the recent activities of these organizations in the area of HIV and AIDS. The Canadian AIDS society completed a project on HIV, alcohol and other drug use in February, 1995. This project identified numerous systemic barriers that marginalize and dehumanize drug users. The report of the project indicates that one of the barriers encountered relates to crime control. For example, users are viewed as criminals and will fear judgment if they attempt to access help. Another barrier relates to restrictive policies. For example, people without an address cannot access services. Methadone prescriptions are not allowed in some areas. People who use drugs cannot use any drugs while in certain treatment programs, thus eliminating necessary medications.

The project recommended that the Canadian AIDS Society:

- Gets involved in advocating against negative judgments and attitudes toward people who use drugs;
- Advocates for the decriminalization of drugs;
- Advocates for harm reduction approaches;
- Advocates for prescribing programs.

The project report of that project concludes that the ultimate goal is to create programs and societal attitudes which not only accept people living with HIV and chemical dependence, but welcome them.

Mr. Russell Armstrong, Executive Director, Canadian AIDS Society, just joined us.

Another project undertaken by the Canadian AIDS Society was the organization of a national workshop on street-involved people and HIV and AIDS. This workshop, which was held in March of 1995 and was funded by Health Canada, issued a variety of recommendations. First and foremost, it recommended opposition to the passage of Bill C-7, which of course now is Bill C-8, and recommended that drug addiction should be seen as a social and medical issue rather than as a criminal issue. The workshop recommended that we should use harm-reduction approaches rather than abstention and criminal approaches; that we should recognize that drug use is linked to other social issues such as poverty, abuse, lack of self-esteem, and families in difficulties; that marijuana use should be legalized; and that services to drug users in prisons should be increased.

Because of the recent increase in the rates of HIV infection among drug users, the Canadian AIDS Society chose the theme of AIDS and drug use as the theme of its 1996 AIDS Awareness Week.

Further, the Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society are undertaking the joint project on legal and ethical issues raised by HIV and AIDS, to which I already made reference. As part of this project, key legal and ethical issues raised by HIV/AIDS in Canada have been assessed and prioritized. Among the list of top eight priorities in the area of

canadiens et offre des programmes d'éducation, de soutien et d'intervention aux personnes et aux collectivités touchées par le VIH au Canada.

Je me propose maintenant de faire quelques remarques sur les activités récentes de ces organismes dans le domaine du VIH et du sida. En février 1995, la Société canadienne du sida a terminé un projet sur le VIH, l'alcool et la toxicomanie. Ce projet visait à identifier les nombreux obstacles systémiques qui marginalisent et déshumanisent les toxicomanes. Le rapport du projet indique la lutte contre la criminalité comme étant l'un de ces obstacles. Ainsi, les toxicomanes sont perçus comme des criminels et craignent d'être jugés s'ils demandent de l'aide. Les politiques restrictives sont un autre obstacle. Ainsi, les itinérants n'ont pas accès aux services. Les traitements à la méthadone sont interdits à certains endroits. Certains programmes de traitement interdisent toute drogue, ce qui exclut l'utilisation des médicaments nécessaires.

Le projet recommandait que la Société canadienne du sida:

- Participe à la lutte contre les préjugés à l'endroit des toxicomanes;
- Préconise la décriminalisation des drogues;
- Préconise des approches réduisant les méfaits;
- Préconise des cures.

Le rapport de ce projet conclut que le but ultime est de favoriser la création de programmes et d'attitudes qui non seulement acceptent les personnes vivant avec le VIH et la toxicomanie, mais aussi les accueillent pleinement.

M. Russell Armstrong, directeur exécutif de la Société canadienne du sida, vient d'arriver.

La Société canadienne du sida a entrepris un autre projet, soit l'organisation d'un atelier national sur les gens de la rue et le VIH/sida. Cet atelier, tenu en mars 1995 et financé par Santé Canada, a fait plusieurs recommandations. Il a tout d'abord et principalement recommandé qu'on s'oppose au projet de loi C-7, qui est maintenant le projet de loi C-8, et que l'on considère la toxicomanie comme un problème social et médical plutôt que comme un crime. Il a par ailleurs recommandé que l'on ait recours à des méthodes de réduction des méfaits, plutôt qu'à l'abstentionnisme et au traitement criminel de telles questions; que l'on reconnaisse que la toxicomanie est liée à d'autres problèmes sociaux comme la pauvreté, les sévices, le manque d'estime de soi et les problèmes familiaux; qu'on légalise l'usage de la marijuana et que l'on augmente les services destinés aux toxicomanes dans les prisons.

En raison de l'augmentation récente des taux d'infection par le VIH parmi les toxicomanes, la Société canadienne du sida a choisi le thème du sida et de la toxicomanie pour sa campagne 1996 de sensibilisation au sida.

En outre, le Réseau juridique canadien VIH/sida et la Société canadienne du sida entreprennent le projet conjoint sur les considérations juridiques et éthiques soulevées par le VIH et le sida, dont j'ai déjà fait mention. Les principales questions d'ordre juridique et éthique soulevées par le VIH/sida au Canada ont été évaluées et classées par ordre de priorité. Les lois antidrogues et le

legal and ethical issues raised by HIV and AIDS is drug laws and HIV/AIDS. People felt that we had to deal with the problems deriving from Canadian drug laws and policies in the area of HIV and AIDS.

Individuals and groups with which I consulted — and, as I said, I consulted with over 60 individuals and organizations across Canada — were concerned that, first, drug users, rather than being offered easy access to treatment for both their drug use and HIV, were being driven underground by the criminal law; that existing laws and policies make it difficult to reach out to them and to educate them; and, finally, that drug use is treated as a criminal activity rather than as a health issue. Many also pointed to the existing inconsistencies between laws and policies regulating licit drugs, whose use is sanctioned and often even encouraged, and laws and policies regulating the use of illicit drugs.

Other concerns raised included limited access to methadone in Canada; limited availability of drug treatment; mandatory HIV testing for people seeking access to certain types of drug treatment programs; counselling of abortion for drug users, whether HIV positive or not, which was said to be common; limited availability of needle-exchange programs, often only in major centres, and there, only in downtown areas; and, finally, the non-inclusion of drug users in clinical trials for new drugs for AIDS.

The literature review I undertook showed that the concern about HIV and AIDS, especially about the connection between the sharing of contaminated syringes and the spread of HIV, is having or should have a significant impact on the course of drug policy and laws in Canada and other countries. One example that is put forward is government-funded establishment of needle-exchange programs. Such programs are said to represent an explicit recognition of the social reality of drug use, the impracticality and futility of efforts designed to eradicate the problem, and the public health necessity of adopting measures to contain the rapidly increasing rate of HIV infection among injection drug users.

There is consensus in the literature that existing as well as proposed new drug laws and policies often render efforts to reduce the harms from drug use, and, in particular, the spread of HIV, more difficult to undertake. Canadian drug laws are contributing to the deaths of thousands of people through the preventable spread of HIV and other infections such as hepatitis and tuberculosis. These laws have encouraged users to ingest certain drugs in more efficient ways, often by injecting, increasing the risk of HIV infection and other blood-borne infections.

They have further created a culture of marginalized people, driving them away from traditional social support networks. They have also fostered a reluctance to educate about safe drug

VIH/sida font partie des huit priorités. Les personnes consultées ont indiqué que nous devrions nous attaquer aux problèmes découlant des lois et politiques antidrogues canadiennes dans le domaine du VIH et du sida.

Plusieurs particuliers et groupes que j'ai consultés — comme je le disais, j'ai consulté plus de 60 particuliers et organismes dans tout le pays — s'inquiètent tout d'abord du fait que les consommateurs de drogues sont poussés à la clandestinité plutôt que de se voir offrir un accès facile au traitement de leur toxicomanie et du VIH; que les lois et les politiques actuelles rendent encore plus difficile le travail qui consiste à les atteindre et à les sensibiliser; et finalement, que la consommation de drogues est traitée comme une activité criminelle plutôt que comme une question de santé. Beaucoup ont également souligné les incohérences entre les lois et les politiques réglementant l'usage des drogues licites, dont la consommation est acceptée, voire souvent encouragée, et les lois et politiques réglementant l'usage des drogues illicites.

Parmi les autres préoccupations soulevées, citons l'accès limité à la méthadone au Canada; la disponibilité limitée des traitements de la toxicomanie; le dépistage obligatoire du VIH pour les personnes qui demandent accès à certains programmes de traitement de la toxicomanie; le fait que les consommatrices de drogues, séropositives ou non, se voient conseiller l'avortement, ce qui apparemment n'est pas rare; l'accès limité aux programmes d'échange de seringues qui n'existent souvent qu'au centre de grandes agglomérations urbaines; et, enfin, l'exclusion des consommateurs de drogues des essais cliniques de nouveaux médicaments contre le sida.

L'examen des publications que j'ai entrepris montre que l'inquiétude soulevée par le VIH et le sida, notamment le lien entre le partage de seringues contaminées et la propagation du VIH, a ou devrait avoir un effet important sur l'évolution des politiques et des lois antidrogues au Canada et dans d'autres pays. On cite comme exemple la création de programmes d'échange d'aiguilles financés par le gouvernement. On dit que de tels programmes représentent une reconnaissance explicite de la réalité sociale de la toxicomanie, du manque de réalisme et de la futilité des efforts visant à faire disparaître le problème et de la nécessité sur le plan de la santé publique d'adopter des mesures visant à contenir l'augmentation rapide des cas d'infection par le VIH parmi les utilisateurs de drogues injectables.

Les auteurs de ces publications s'entendent pour dire que les lois et politiques antidrogues déjà en place ou à l'état de projets ont souvent pour effet de rendre plus difficile la réduction des méfaits causés par l'usage de la drogue, notamment la propagation du VIH. Les lois canadiennes antidrogues contribuent à la mort de milliers de personnes par la propagation évitable du VIH et d'autres infections, comme l'hépatite et la tuberculose. Ces lois ont encouragé les toxicomanes à absorber certaines drogues de façon plus efficace, souvent en se les injectant, ce qui augmente considérablement le risque d'infections véhiculées dans le sang, dont le VIH.

Elles ont en outre créé une culture de personnes marginalisées, les éloignant des réseaux classiques de soutien social. Elles ont également favorisé une réticence à sensibiliser les gens aux

practices for fear of condoning or encouraging the use of illegal drugs. They have further fostered public attitudes that are vehemently anti drug user, creating a climate in which it is difficult to persuade Canadians to care about what happens to their fellow citizens who use drugs. They have focused too much attention on punishing Canadians who use drugs. They are downplaying critically important issues, such as why people use drugs and what can be done to help them.

They have also greatly increased the risk of spreading HIV in prisons, and I will turn to that in a moment. They have finally led many drug users, who fear being arrested for possession of illegal drugs and having their own syringes used as evidence against them, to forgo using their own drugs and syringes. Instead, they may go to shooting galleries where they may be given syringes contaminated with HIV.

In the literature, there is further consensus that this should be a time to re-evaluate Canada's drug laws and to draft new ones based on public health and harm-reduction principles. Canada should move towards treating drugs as a health rather than criminal issue.

There is also further consensus that the spreads of HIV is a greater danger to individual and public health than injecting drug use itself. Major improvements in professional and public attitude to injection drug use and injection drug users is necessary, since the policies and actions which fail to respect the human rights and dignity of injection drug users may promote the hidden use of drugs and impair the effectiveness of measures to combat the spread of HIV.

In 1994, about 200 Canadian experts in the area of HIV and drug use convened in Edmonton at the Second National Workshop on HIV, Alcohol and other Drug Use. These are some of the recommendations that were debated by the participants: de facto decriminalization of personal possession and use of cannabis; changes to drug paraphernalia laws so that needles can be sold to shooting galleries; development of alternatives to imprisonment for people involved in drug crimes or drug related crimes; drug offenders should generally be referred to community help and treatment services rather than be sent through the courts; acknowledgement by governments in Canada of the multiple harms caused by responding to drug issues through the criminal law; and, again, one of the recommendations was to stop the proposed legislation, Bill C-7 at the time, and Bill C-8 today.

It was said that this bill was aimed at strengthening and perpetuating the use of the criminal law. Instead, governments should focus on social policy and health measures to reduce drug related harms at the individual and societal level.

pratiques sûres de consommation de la drogue, de peur de sanctionner ou d'encourager le recours aux drogues illégales. Elles ont en outre favorisé des attitudes publiques qui sont violemment contre les consommateurs de drogues, créant ainsi un climat dans lequel il est difficile de convaincre les Canadiens de se soucier de ce qui arrive à leurs concitoyens qui font usage de la drogue. Elles ont fait porter l'attention sur les peines que l'on inflige aux Canadiens qui font usage de la drogue. Elles ont pour effet de minimiser des questions extrêmement importantes, comme les raisons pour lesquelles les personnes consomment de la drogue et ce qui peut être fait pour les aider.

Elles ont également considérablement accru le risque de propagation du VIH dans les prisons, ce dont je vais parler dans un instant. Elles ont enfin mené de nombreux toxicomanes, qui craignent d'être arrêtés pour possession et qui craignent que leurs seringues servent de pièces à conviction, à ne pas utiliser leurs propres drogues et seringues. À la place, ils vont dans des piqueries où ils risquent de se faire prêter des seringues contaminées au VIH.

Les auteurs de ces publications s'entendent également pour dire que nous devrions réévaluer dès maintenant les lois canadiennes antidrogues et en rédiger de nouvelles fondées sur des principes de santé publique et de réduction des méfaits. Le Canada devrait aborder la consommation de drogues comme une question de santé plutôt que de droit criminel.

Ces auteurs s'entendent également pour dire que la propagation du VIH constitue une menace beaucoup plus grande pour la santé des particuliers et du public que la consommation de drogues par injection comme telle. De profonds changements dans l'attitude du public et des professionnels de la santé à l'égard de la consommation de drogues par injection sont nécessaires, car toute politique ou intervention qui ne respecte pas les droits de la personne et la dignité des toxicomanes peut les inciter à taire leur accoutumance, ce qui ne manquerait pas de nuire à l'efficacité des mesures mises en oeuvre pour contrer la propagation du VIH.

En 1994, à l'occasion du deuxième atelier national sur le VIH et l'usage de l'alcool et des autres drogues, tenu à Edmonton, 200 experts canadiens ont discuté d'un certain nombre de recommandations: la décriminalisation de facto de la possession de cannabis pour usage personnel; la modification des lois sur les accessoires facilitant la consommation de drogues pour autoriser la vente de seringues dans les piqueries; la recherche de solutions de rechange à l'emprisonnement des narco-criminels; les contrevenants devraient être normalement dirigés vers des services communautaires d'aide et de traitement plutôt que traduits en justice; la reconnaissance, par les divers paliers de gouvernement du Canada, des nombreux méfaits liés au traitement des problèmes de drogues par le droit pénal; et enfin, l'interruption des projets de modifications législatives, soit le projet de loi C-7 à ce moment-là, qui est devenu aujourd'hui le projet de loi C-8.

On a dit que ce projet de loi visait à renforcer et perpétuer le recours au droit criminel. Au lieu de cela, les gouvernements devraient axer leurs efforts sur des mesures de politique sociale et de santé afin de diminuer les méfaits de la drogue sur les particuliers et la société.

I will now briefly turn to the issue of AIDS and drug use in prisons. I have worked on this issue for many years, first as a project co-ordinator of the Expert Committee on AIDS in Prisons and again recently when, as part of the joint project, we produced an update on issues raised by HIV/AIDS in prisons in Canada. Again, I have both an English and a French version of this report which I will leave with the committee.

The major concern in the area of HIV and AIDS in drug use in prisons is that, because of current drug laws, many drug users spend many years of their lives in and out of prisons. In prisons, they are at increased risk of contracting HIV if they are HIV negative when they get into prison or, if they are HIV positive, of transmitting HIV to fellow inmates and, once they contract HIV in prison, of transmitting the infection to their spouses and partners when they are released from prison.

The Expert Committee on AIDS in Prisons, in its final report that was released in 1994, said:

...some inmates will enter prisons already infected; for those not infected when they enter prison, persistent injection drug use in prison without access to clean injection equipment means that HIV infection will be unavoidable. Some offenders will begin using drugs when they are incarcerated. And a significant number of inmates share injecting equipment for the first time when they are in prison.

Imprisonment is the single largest response to the drug problem and more resources are used in moving drug users through the criminal justice system than any other form of management; medical or social. As the Expert Committee on AIDS in Prison said:

Many of the problems created by HIV infection and by drug use in prisons could be reduced if alternatives to imprisonment, particularly in the context of drug-related crimes, were developed and made available.

The World Health Organization has stated:

Governments may...wish to review their penal admission policies, particularly where drug abusers are concerned, in the light of the AIDS epidemic and its impact on prisons.

In the study which I recently undertook, I looked at developments that had happened in the 18 months since the Expert Committee on AIDS in Prisons released its final report in April of 1994. In those 18 months, there has been a 40-per-cent increase in the number of known cases of HIV infection in federal correctional institutions in Canada. There has been an increase in the number of prisoners living with symptomatic HIV infection or AIDS in prisons. There has been increasing evidence of high-risk behaviours in prisons, particularly evidence that prisoners inject and use unclean materials because they do not have access to sterile injection equipment in prisons.

Je vais maintenant aborder brièvement la question du sida et de l'utilisation de la drogue dans les prisons. Je travaille dans ce domaine depuis de nombreuses années, tout d'abord à titre de coordonnateur du projet du Comité d'experts sur le sida et les prisons et récemment lorsque, dans le cadre du projet conjoint, nous avons publié une mise à jour sur les questions soulevées par le VIH-sida dans les prisons canadiennes. J'ai ici la version française et la version anglaise de ce rapport que je vais remettre au comité.

Au chapitre du VIH, du sida et de la toxicomanie en prison, le plus grand problème est le suivant: à cause des lois antidrogues actuelles, beaucoup de toxicomanes vivent entre la liberté ou la prison où ils risquent de plus en plus de contracter le VIH ou, s'ils sont déjà séropositifs, de le transmettre à d'autres détenus et à leurs partenaires hors de la prison.

Comme l'a exprimé le Comité d'experts sur le sida et les prisons dans son rapport de 1994:

...certains détenus sont déjà infectés au moment de leur incarcération et ceux qui ne le sont pas le deviendront presque certainement s'ils font usage de drogues injectables de façon persistante sans avoir accès à des seringues propres. De plus, certains détenus commencent à consommer de la drogue en prison et un nombre important de détenus partagent les seringues pour la première fois quand ils sont en prison.

L'incarcération constitue la plus importante réponse au problème de la drogue et on affecte plus de ressources au passage des toxicomanes dans le système de justice pénale qu'à toute autre forme d'intervention médicale ou sociale. Comme l'a indiqué le comité d'experts sur le sida et les prisons:

Bon nombre des problèmes causés par l'infection à VIH et la consommation de drogues en milieu carcéral pourraient être réduits si l'on offrait des solutions de rechange à l'incarcération, en particulier dans le cas des crimes liés à la drogue.

L'Organisation mondiale de la santé a déclaré ce qui suit:

Les gouvernements auraient peut-être intérêt à réexaminer leurs politiques d'admission pénale, spécialement dans le cas des utilisateurs de drogues, à la lumière de l'épidémie du sida et de ses répercussions sur les prisons.

Dans le cadre de l'étude que j'ai récemment entreprise, j'ai examiné les faits nouveaux qui se sont produits au cours des 18 mois après la publication, en avril 1994, du rapport final du Comité d'experts sur le sida et les prisons. Au cours de ces 18 mois, il y a eu une augmentation de 40 p. 100 du taux de cas connus d'infection à VIH dans les prisons fédérales du Canada. Il y a eu une augmentation du nombre de détenus qui vivent avec le sida ou une infection à VIH symptomatique. Il y a eu de plus en plus de preuves de l'existence de comportements à risques élevés dans les prisons, en particulier des preuves que les détenus utilisent des seringues sales, car ils n'ont pas accès à des seringues stériles dans les prisons.

Numerous studies have shown that HIV is being transmitted in prisons. One study done in Scotland proved that, in a period of only one or two weeks, at least 13 prisoners in one small Scottish prison were infected through sharing of injection equipment in that prison.

There is also evidence of the rapid spread of hepatitis C in prisons in Canada. Three studies have been undertaken in Canadian prisons in 1994 which have shown rates of hepatitis C in those prisons ranging between 28 and 40 per cent.

There have also been some developments in other countries such as pilot projects of needle distribution in prisons in Switzerland. I was recently in Switzerland and was able to witness that those programs function very well and are accepted and supported not only by prisoners but by prison employees, the public and politicians.

When I was in Switzerland in February, a review of Swiss drug legislation was published recommending, among other things, decriminalization of the use of all drugs.

In August of last year, 200 people met in Kingston to look at issues raised by HIV and AIDS in prisons. Participants agreed that many of the problems raised by HIV in prisons are a result of Canada's drug policy which, instead of providing drug users with much-needed treatment, care and support, criminalizes their behaviour and puts many of them in prison. Further, the financial and human costs of this policy are enormous. Prison systems are burdened with a problem with which society fails to deal and with which they are even less equipped to deal.

Among people and organizations working on issues raised by HIV and AIDS in Canada, there is much concern that current and proposed Canadian drug policies and laws contribute to the spread of HIV and other blood-borne diseases among drug users and to the general public. There is consensus that, while many reasons existed before the advent of HIV to call for changes of laws and policies, the rapid spread of the disease has made these changes even more important and pressing and that the spread of HIV is a greater danger to individual and public health than drug use itself.

There is consensus that drug use should be treated as a health and social rather than a criminal issue. There is consensus that respect for the human rights of all individuals, including drug users, needs to be ensured, and generally that reducing the harms from drug use needs to be the primary focus of Canadian drug laws and policies.

What are the alternatives? This committee has heard before that Canada needs an honest, open, objective, non-partisan reassessment of its drug policy. I believe it was mentioned in the presentation of the Canadian Drug Policy Foundation and in the presentation by the Addiction Resource Foundation of Toronto that we need to examine the role, the appropriateness, and the

De nombreuses études ont révélé que le VIH se transmet dans les prisons. Une étude effectuée en Écosse a prouvé qu'en l'espace d'une à deux semaines seulement, 13 détenus au moins d'une petite prison écossaise étaient infectés à cause du partage de seringues dans cette prison.

Il y a également propagation rapide de l'hépatite C dans les prisons canadiennes. Trois études ont été faites dans les prisons canadiennes en 1994, révélant des taux d'hépatite C allant de 28 à 40 p. 100.

D'autres faits nouveaux se sont également produits dans d'autres pays, comme par exemple des projets-pilotes de distribution d'aiguilles dans des prisons suisses. Je suis allé dernièrement en Suisse et j'ai pu voir que ces programmes fonctionnent très bien et qu'ils sont acceptés et appuyés non seulement par les détenus, mais aussi par le personnel des prisons, le public et les politiciens.

Lorsque j'étais en Suisse en février, un examen des lois antidrogues suisses a été publié recommandant, entre autres choses, la décriminalisation de l'utilisation de toutes les drogues.

En août 1995, 200 personnes se sont réunies à Kingston pour examiner les questions soulevées par le VIH et le sida dans les prisons. Les participants ont convenu que bien des problèmes soulevés par le VIH dans les prisons découlent de la politique antidrogues du Canada qui, plutôt que d'offrir aux toxicomanes l'appui et le traitement dont ils ont tant besoin, criminalise leur comportement et met bon nombre d'entre eux en prison. Le coût financier et humain de cette politique est énorme et le système carcéral se fait imposer un problème que la société ne règle pas et qu'il en coûte moins apte à régler.

Parmi les particuliers et les organismes qui oeuvrent dans le domaine des problèmes découlant du VIH-sida au Canada, on s'inquiète beaucoup du fait que les lois et les politiques antidrogues actuelles et proposées contribuent à la propagation du VIH et d'autres infections véhiculées par le sang parmi les toxicomanes et le grand public. On convient que, alors qu'il y avait beaucoup de motifs, avant l'apparition du VIH-sida de demander des changements aux lois et politiques, la propagation rapide de la maladie a rendu ces changements encore plus justifiés et pressants: la propagation du VIH est un plus grave danger pour la santé des particuliers et du public que la toxicomanie elle-même.

On convient que la toxicomanie devrait être traitée comme un problème social et de santé plutôt que comme un problème relevant du droit criminel. On convient qu'il faut garantir le respect des droits de la personne de tous, y compris des toxicomanes et, en général, que la diminution des méfaits causés par l'usage des drogues prime dans les lois et politiques antidrogues canadiennes.

Quelles sont les solutions de rechange? Le comité a déjà entendu des témoins lui dire que le Canada a besoin d'une réévaluation franche, ouverte, objective et impartiale de sa politique sur les drogues. Je pense que la Canadian Drug Policy Foundation et la Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie de Toronto ont indiqué qu'il faut examiner le rôle, la

status of the criminal law at the centre of this policy, and that we need to investigate the available alternatives.

Three fundamental principles under which a policy review should take place were mentioned: public health; rational pharmacology; and cost effectiveness. We should like to add to that: respect for human rights.

The Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society believe that the bill is fundamentally flawed. If it were to be defeated, it would send a clear signal to the government that the current and proposed drug legislation is irrational and defective. However, we also know that it would then probably be years before a new bill is introduced. Therefore, the Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society would like to strongly support the amendments proposed to this committee by the Canadian Drug Policy Foundation and submitted to this committee on February 1, 1996.

In particular, we should like to support the following:

the exception for "a syringe containing an amount less than set out in Schedule X in relation to the substances identified there, in introducing the substance into a human body" under section 2.(2)(b)(ii);

the "Declaration of Principle" inserted as section 3.1;

the express inclusion of a review process of Canada's drug laws and policies;

the removal of the criminal prohibition for the possession by adults of small amounts of substance for personal use; rationalization of sentencing for offences involving possession of larger amounts of substances; removal of the criminal prohibition on the transfer among adults, for no consideration, of small amounts of substances; and continuation of the prohibition of the trafficking of substances to minors, whether for consideration or not.

We believe that these amendments would reduce the spread of HIV and other blood-borne infections among injection drug users and to society in general. They would further ensure that the necessary and long-overdue in-depth review of Canadian drug laws and policies takes place and would constitute a first step towards treating drug use as a social and health rather than criminal issue, and toward treating drug users as human beings rather than criminals to whom we owe no respect and who have no dignity and no rights.

In conclusion, the Canadian HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society support harm-reduction approaches to drug use. We vehemently oppose passage of Bill C-8 as it is now because of its emphasis on criminalization of drug users and because of its impact on the spread of HIV in Canada. As a compromise, we would support passage of Bill C-8, provided it is amended as proposed by the Canadian Drug Policy Foundation.

The Chairman: Thank you Mr. Jürgens. Mr. Armstrong, do you wish to add to the presentation?

pertinence et la situation du droit criminel au coeur de cette politique et d'explorer les solutions de rechange disponibles.

On a repéré trois principes fondamentaux qui devraient présider à l'examen de la politique: la santé publique; une pharmacologie rationnelle; la rentabilité. Nous aimerions en ajouter un quatrième, le respect des droits de la personne.

Le Réseau juridique canadien VIH-sida et la Société canadienne du sida sont d'avis que le projet de loi présente des imperfections fondamentales. S'il devait être rejeté, cela signifierait clairement pour le gouvernement que la loi actuelle et celle qui est proposée sont irrationnelles et déficientes. Cependant, nous savons également qu'il faudrait probablement encore des années avant qu'un nouveau projet de loi ne soit déposé. Par conséquent, le Réseau juridique canadien VIH-sida et la Société canadienne du sida aimeraient affirmer haut et fort leur appui aux amendements que la Canadian Drug Policy Foundation a proposés au comité le 1er février 1996.

Nous voudrions en particulier appuyer:

l'exception pour «une seringue contenant moins que la quantité fixée à l'annexe X par rapport aux substances identifiées ici, destinée à introduire la substance dans le corps humain», en vertu de l'alinéa 2(2)b(ii);

la «déclaration de principe» à l'article 3.1;

l'inclusion expresse d'un mécanisme de révision des lois et politiques canadiennes sur les drogues;

le retrait de la prohibition criminelle de la possession, par les adultes, de petites quantités de drogues pour usage personnel; la rationalisation des peines concernant les grosses quantités de drogues; le retrait de la prohibition criminelle sur le transfert entre adultes, pour aucune considération, de petites quantités de drogues; enfin, le maintien de la prohibition du trafic destiné aux mineurs.

Nous pensons que ces amendements contribueraient à réduire la propagation du VIH et d'autres infections véhiculées par le sang parmi les utilisateurs de drogues injectées et dans la société en général. Ils assureraient la révision en profondeur, et nécessaire depuis longtemps, des lois et politiques canadiennes sur les drogues et constitueraient un premier pas vers le traitement de la toxicomanie comme problème social et de santé, plutôt que comme problème criminel, et vers le traitement des toxicomanes comme êtres humains plutôt que comme des criminels auxquels on ne doit aucun respect et qui n'ont ni dignité ni droits.

En conclusion, le Réseau juridique canadien VIH-sida et la Société canadienne du sida appuient les démarches de réduction des méfaits dans le domaine de la toxicomanie. Nous nous opposons avec véhémence à l'adoption du projet de loi C-8 sous sa forme actuelle, parce qu'il accentue la criminalisation des toxicomanes et parce qu'il contribuerait à la propagation du VIH au Canada. À titre de compromis, nous serions prêts à appuyer l'adoption du projet de loi C-8, à condition qu'il soit amendé comme le propose la Canadian Drug Policy Foundation.

La présidente: Merci, monsieur Jürgens. Monsieur Armstrong, voulez-vous ajouter quelque chose à cet exposé?

Mr. Russell Armstrong, Executive Director, Canadian AIDS Society: No, not at this time.

The Chairman: I am sure we will hear from you during our questioning.

Senator Bryden: If we cannot control the access to drugs, hard drugs, soft drugs and otherwise, and if we cannot keep intravenous needles out of top security prisons, I would think that is a commentary on how we might think we are able to control, by criminal law, the access of general citizens to these things.

Am I correct that the use of drugs by prisoners is higher than in the general population?

Mr. Jürgens: That is not correct. However, it is true that drugs are accessible in prisons. In fact, they are often easily accessible in prisons. That is a comment on our ability to prevent drugs from entering our country. We are unable to prevent them from getting into high security prisons.

In spite of the war on drugs that, for example, our neighbour to the south, the United States, has been engaging in for many years and the financial investment by way of imprisonment of millions of people — and Americans still have the same easy access to drugs that they had before that war on drugs started — drugs are often more accessible today. They are cheaper. Not only are we unable able to prevent drugs from entering our country, we are unable to prevent them from getting into high security prison environments.

Senator Bryden: How does the incidence of AIDS, HIV, in the prison population compare with the general population?

Mr. Jürgens: Studies have shown that it is at least 10 times higher. The incidence of HIV in prisons reflects the incidence of HIV infection among injection drug users outside prisons. Injection drug users tend to spend quite a bit of their lives in prisons. When rates rise outside prisons, rates also rise inside prisons. But because injection drug users are overrepresented in prisons, studies have shown that, in some prisons, up to 8 per cent of inmates are HIV infected. The average would be about 1 to 2 per cent which is at least 10 times higher than in the general Canadian population.

Senator Bryden: Are you restricting your use of the term "prison" to federal institutions, or are you including provincial jails?

Mr. Jürgens: This includes provincial jails. Studies have been undertaken in both provincial and federal institutions. The highest prevalence of HIV among injection drug users is found in provincial institutions in Quebec, and in particular, in Montreal, compared to other areas of Canada.

M. Russell Armstrong, directeur exécutif, Société canadienne du sida: Non, pas pour l'instant.

La présidente: Je suis sûre que vous interviendrez pendant la période des questions.

Le sénateur Bryden: Si l'on ne peut pas empêcher les détenus d'avoir accès aux drogues, qu'il s'agisse de drogues dures, de drogues douces ou autres, et d'avoir accès aux aiguilles intraveineuses dans les prisons de haute sécurité, comment peut-on imaginer qu'il est possible, en vertu de lois pénales, d'empêcher le Canadien moyen d'y avoir accès?

Ai-je raison de penser que les détenus font davantage usage de drogues que la population en général?

M. Jürgens: Non. Il est cependant vrai de dire que les détenus ont accès à des drogues. De fait, il leur est souvent facile de s'en procurer en prison. Cela vous montre dans quelle mesure nous parvenons à freiner l'entrée de drogues au pays. Nous n'arrivons même pas à les empêcher d'entrer dans les pénitenciers à sécurité élevée.

En dépit de la lutte antidrogue que mènent, par exemple, nos voisins du sud depuis de nombreuses années et des ressources financières consacrées à l'emprisonnement de millions de personnes, les Américains ont accès aux drogues aussi facilement qu'avant et celles-ci sont souvent plus abordables aujourd'hui. Elles coûtent moins cher. Non seulement n'arrivons-nous pas à empêcher l'entrée de stupéfiants dans notre pays, nous n'arrivons même pas à les empêcher d'entrer dans nos établissements pénitentiaires à sécurité élevée.

Le sénateur Bryden: En quoi l'incidence du sida et du VIH dans la population carcérale se compare-t-elle avec celle dans la population en général?

M. Jürgens: Des études ont démontré qu'elle y était au moins dix fois plus élevée. L'incidence du VIH dans les pénitenciers correspond à l'incidence des infections à VIH parmi les utilisateurs de drogues injectables à l'extérieur de ces établissements. Les personnes qui s'adonnent aux drogues injectables passent généralement une bonne partie de leur vie en prison. Lorsque le taux d'infection augmente à l'extérieur des pénitenciers, il augmente également à l'intérieur. Toutefois, comme ce genre de toxicomanes est surreprésenté par rapport à la population carcérale, des études ont démontré que, dans certains pénitenciers, jusqu'à 8 p. 100 des détenus sont infectés par VIH. La moyenne serait d'environ 1 à 2 p. 100, ce qui est au moins 10 fois supérieur au taux rencontré dans la population canadienne en général.

Le sénateur Bryden: Quand vous utilisez le terme «pénitencier», faites-vous uniquement référence aux institutions fédérales ou incluez-vous les établissements provinciaux?

M. Jürgens: Ce terme inclut les prisons provinciales. Des études ont été effectuées dans les institutions tant provinciales que fédérales. Ce sont les institutions provinciales du Québec, tout particulièrement celles de Montréal, qui enregistrent le plus fort taux de prévalence au Canada pour les infections à VIH parmi les utilisateurs de drogues injectables.

Senator Bryden: Under the provisions of this bill, young persons convicted of trafficking, for example, by passing a small amount of marihuana among themselves, would be subject to at least six months imprisonment. From what you have said, are we not putting that young person at some risk for two reasons: First, if he is not a drug user now, he will be when he comes out; and, second, he or she may come out with HIV or AIDS?

Mr. Jürgens: Indeed, that is what we are doing. We are spending a lot of money to put people in prison who are drug users or for drug-related crimes. We do not offer appropriate treatment there. We do not appropriately educate them in prisons. We expose them to other users in prisons. Studies have shown that some users start injecting in prisons or they start sharing the equipment, which is really dangerous when you consider the spread of HIV. Instead of sending drug users to prison, we would save a lot of money and a lot of lives by offering treatment and education.

Senator Lewis: Following up on what Senator Bryden asked, you speak of the high rate of infection amongst inmates. I presume those figures come from testing the inmates. Is there any program for testing people who are about to be sentenced? Is there any program to test them before they get into prison or at the start of their prison sentence? In other words, is any distinction made? You have the rates of infection of inmates, but is there anything to show that they were not infected or were infected when they first went into prison?

Mr. Jürgens: Testing is always undertaken only voluntarily. That is very important. Often, we do not have data to compare but we have studies that, as I said, show that HIV is being transmitted in prisons. It is not only the risk of transmission of HIV in prisons that should lead us to change the laws, it is the whole thrust of arguments that I made, starting from the cost to the ineffectiveness of treatments that are being offered to the unavailability of educational programs in prisons. We could send people to treatment or offer them better education outside prisons.

The Chairman: You said that the testing is always voluntary. Is there certain pressure from the institution that testing be conducted?

Mr. Jürgens: There is a lot of pressure on some inmates to be tested in institutions. In Canadian institutions, both provincial and federal, the principle that testing be voluntary has been upheld.

Prisoners are offered tested at intake and at various other times during their stay in prison. Thus, you could say there is a certain pressure that they be tested, but there is no mandatory testing.

Le sénateur Bryden: Aux termes des dispositions du projet de loi à l'étude, des jeunes reconnus coupables de commerce illicite, pour s'être par exemple échangés une petite quantité de marihuana, encourraient à tout le moins une peine d'emprisonnement de six mois. D'après ce que vous avez dit, ne faisons-nous pas courir deux risques à ces jeunes? Premièrement, s'ils ne consomment pas de drogues au moment de leur incarcération, ils en consommeront à leur sortie de prison. Deuxièmement, ne risquent-ils pas d'en sortir avec une infection à VIH ou le sida?

M. Jürgens: Vous avez raison, c'est ce que nous faisons. Nous dépensons beaucoup d'argent pour emprisonner des personnes qui consomment des drogues ou qui ont des activités criminelles liées à la drogue. Nous ne leur offrons aucun traitement approprié durant leur incarcération. Nous ne les sensibilisons pas du tout. Nous les exposons à des toxicomanes. Des études ont révélé que certains utilisateurs commencent à s'injecter des drogues ou à partager leurs seringues en prison, ce qui est vraiment dangereux compte tenu de la propagation du VIH. Au lieu d'envoyer les toxicomanes en prison, nous épargnerions beaucoup d'argent et de vies en leur offrant des traitements et en les éduquant.

Le sénateur Lewis: En réponse à la question du sénateur Bryden, vous avez parlé du taux élevé d'infection parmi les détenus. Je présume que vos chiffres ont été obtenus par suite de tests qui leur ont été administrés. Existe-t-il un programme permettant d'administrer ces tests avant le prononcé de la sentence? Existe-t-il un programme permettant de procéder à de tels tests avant d'emprisonner un détenu ou lorsqu'il commence à purger sa peine? Autrement dit, les chiffres que vous nous avez donnés concernant le taux d'infection parmi les détenus permettent-ils de savoir si ceux-ci ont été infectés en prison ou s'ils l'étaient déjà avant leur incarcération?

M. Jürgens: Les tests sont uniquement administrés sur une base volontaire. Il importe de s'en rappeler. Il arrive souvent que nous n'ayons pas de données pour établir des comparaisons, mais nous disposons de certaines études qui, comme je l'ai déjà dit, démontrent que le VIH est parfois transmis en prison. Ce n'est pas seulement le risque de transmission du VIH en prison qui devrait nous inciter à modifier les lois, c'est l'ensemble des arguments que j'ai invoqués, allant du coût et de l'inefficacité des traitements offerts jusqu'à l'absence de programmes de sensibilisation dans les pénitenciers. Nous pourrions faire suivre des traitements aux toxicomanes ou mieux les sensibiliser à l'extérieur des établissements carcéraux.

La présidente: Vous avez dit que les tests étaient toujours administrés sur une base volontaire. L'institution exerce-t-elle certaines pressions pour que des tests soient effectués?

M. Jürgens: Certains détenus subissent beaucoup de pressions à cet égard. Les institutions canadiennes, tant provinciales que fédérales, ont toutefois maintenu le principe des tests volontaires.

On offre aux détenus de subir un test dès leur arrivée en prison ainsi qu'à différents moments durant leur incarcération. On pourrait donc dire qu'ils subissent une certaine pression pour être testés, mais ils n'y sont pas obligés.

The Chairman: Is there any trend in the evidence you have studied toward the use of cocaine, and away from marihuana, because of the amount of time that the substance remains in the bloodstream? Has the use of cocaine increased in prisons because of drug testing and because marihuana remains longer in the bloodstream?

Mr. Jürgens: You are talking about the urinalysis program which has been instituted in federal institutions. In effect, one of the main concerns when that program was instituted was that prisoners would switch from the relatively harmless drug cannabis to heroin and cocaine, drugs which stay in the blood for shorter periods of time and are, thus, less detectable.

I have spoken to many prisoners in Canadian prisons as part of my work both as project coordinator of the Expert Committee on AIDS in Prisons and then as part of my present project. Prisoners have confirmed that that is indeed happening. They have told me that, yes, they are smart enough to know that cocaine and heroin are detectable for shorter periods of time. They do not want to run the risk of being detected and that, yes, they have switched to the more harmful drugs.

That has also been confirmed by research outside Canada because, unfortunately, although we have been pressing that the urinalysis programs be evaluated by research from outside the prison system, as yet no such evaluation has been done. Researchers in other countries have confirmed that outcome. I recently had a chance to speak with researchers from England and Scotland, and they confirmed that that was, indeed, happening in prisons there too.

Senator Lewis: You used the words "risk of being detected". Is there any sanction on inmates who are detected with these drugs in their systems?

Mr. Jürgens: Yes, there are sanctions for those detected as having used a drug.

Senator Doyle: Following this line of questioning, with regard to HIV testing, what is the argument against testing all people who enter or leave prisons, other than the basic argument that it would interfere with their human rights? We have already interfered with their so-called "rights" by sending them to prison. Is it too far a jump? Would it not help your analysis to know whether inmates are acquiring AIDS after their arrival in prison and before their departure from prison? Are those not important factors to know?

Mr. Jürgens: There is, as you mentioned, the human rights argument, but there are also practical arguments as to why it is not necessary and why it could even be counter-productive to institute mandatory testing programs. The major issue is that it would create a false sense of security in institutions. The tests which are available only detect the presence of antibodies to the virus which were present about six months before time of

La présidente: Les études effectuées jusqu'à maintenant indiquent-elles que l'usage de la cocaïne se répand au détriment de la marihuana, en raison du temps que cette dernière substance demeure dans le sang? L'usage de la cocaïne a-t-il augmenté en prison en raison du dépistage des drogues et parce que la marihuana demeure plus longtemps dans le sang?

M. Jürgens: Vous parlez du programme de prise d'échantillons d'urine qui a été instauré dans les établissements fédéraux. De fait, au moment de la création de ce programme, on craignait surtout que les détenus passent d'une drogue relativement inoffensive, comme le cannabis, à l'héroïne et à la cocaïne, drogues qui demeurent dans le sang moins longtemps et qui sont par le fait même plus difficiles à déceler.

En tant que coordonnateur de projet du Comité d'experts sur le SIDA et les prisons, puis dans le cadre de mon projet actuel, j'ai parlé à de nombreux détenus incarcérés dans des prisons canadiennes. Ceux-ci m'ont confirmé que c'était effectivement ce qui se produisait. Ils m'ont dit être assez intelligents pour savoir que la cocaïne et l'héroïne demeuraient décelables moins longtemps. Ils ne veulent pas courir le risque qu'on puisse détecter la présence de drogue dans leur système, et c'est pour cette raison qu'ils passent à des drogues plus dangereuses.

Cette situation a également été confirmée par des recherches effectuées à l'extérieur du Canada parce que, malheureusement et en dépit des pressions que nous avons exercées pour que le programme de prise d'échantillons d'urine soit évalué en dehors du système carcéral, aucune évaluation de ce genre n'a encore eu lieu. Dans d'autres pays, des chercheurs ont confirmé cet état de fait. J'ai récemment eu le plaisir de parler avec des chercheurs travaillant en Angleterre et en Écosse qui m'ont confirmé que cette situation se produisait également dans les pénitenciers de ces pays.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit que les détenus ne voulaient pas courir «le risque qu'on puisse détecter la présence de drogue dans leur système». Ceux chez qui l'on détecte des drogues font-ils l'objet de sanctions?

M. Jürgens: Oui, des sanctions sont appliquées dans ces cas-là.

Le sénateur Doyle: Dans le même ordre d'idée, mais cette fois en ce qui concerne les tests de détection du VIH, quel est l'argument invoqué contre l'administration de tests à toutes les personnes qui entrent en prison ou en sortent, exception faite de celui voulant qu'une telle pratique aille à l'encontre des droits de la personne? Nous avons déjà enfreint leurs présumés «droits» en les envoyant en prison. Vais-je trop loin? Ne vous serait-il pas plus facile d'analyser vos données si vous saviez qu'un détenu a contracté le SIDA après son arrivée en prison mais avant sa libération? Ne serait-il pas important de connaître ces facteurs?

M. Jürgens: Comme vous l'avez mentionné, il y a l'argument des droits de la personne, mais d'autres arguments pratiques sont également invoqués pour démontrer qu'il serait inutile voire nuisible d'instaurer des programmes obligatoires. On craint principalement qu'un tel programme engendre un faux sentiment de sécurité dans les institutions. Les tests disponibles permettent uniquement de déceler la présence d'anticorps au virus qui étaient

testing. You could never really know and be sure that all people who tested negative are, indeed, negative at that time.

Also, it would automatically mean that all prisoners with HIV would have to be segregated. We are talking about segregating hundreds of people who are healthy and where there is no reason to be segregated. Rather, all prisoners should have the same means that are available to people outside of prison to protect themselves against acquiring HIV. Testing is really a false way to obtain that security. Testing cannot be used to prevent the spread of HIV.

Senator Doyle: Would those weaknesses in the tests also apply to tests conducted outside prisons?

Mr. Jürgens: Yes, they are the same.

Senator Doyle: You are not subjecting them to something unusual. The only difference is the security factor.

Mr. Jürgens: The argument is often made that people should be tested so that other people can know who is and who is not infected and that people can be protected from infection. Inside prisons, as is the case outside prisons, that argument is flawed for many reasons.

I was trying to point out that, instead of advocating mandatory testing which will not increase the security, we need to make available to prisoners the same means, such as condoms, bleach, and clean needles, which are available to people outside of prisons through government programs funded to prevent the spread of HIV. We know that drug use is going on in prisons and that we cannot prevent it.

Senator Doyle: Are those who are serving terms for drug offences and who themselves have been addicts, more likely to go through the prison systems more quickly than those who commit other categories of criminal offences?

Mr. Jürgens: Many drug users go into prisons at various times of their lives. They are usually given short sentences, but they will continue to use drugs once they are released and will end up returning to prison. They will follow that pattern until, at some point in their lives, they stop using drugs and stop having any contact with the criminal system. As I said, it is a continuous cycle of people who use drugs going in and out of the prison system.

Translation]

Senator Nolin: You said that condoms were not available in penitentiaries. That is not the information that we have. Condoms are available, but not syringes.

Mr. Jürgens: Condoms are available in federal institutions and in most provincial facilities. However, in many provincial institutions, condoms are not yet available. For example, in Quebec, inmates must go to the dispensary to request a condom,

présents environ six mois avant le test. On ne pourrait jamais vraiment être certain que toutes les personnes dont les tests se sont révélés négatifs ne sont toujours pas porteuses du virus à ce moment-là.

En outre, cela signifierait automatiquement que tous les détenus atteints d'une infection à VIH devraient être placés en isolement. Nous parlons ici de centaines de détenus en santé qu'il n'y a aucune raison d'isoler. Tous les détenus devraient plutôt bénéficier des moyens offerts à la population non carcérale pour se protéger contre le VIH. Les tests ne constituent qu'une fausse solution. Ils n'empêchent pas la propagation du VIH.

Le sénateur Doyle: Les tests administrés à l'extérieur des pénitenciers présentent-ils les mêmes lacunes?

M. Jürgens: Oui, ils présentent les mêmes lacunes.

Le sénateur Doyle: Vous ne soumettez donc pas les détenus à des tests inhabituels. La seule différence, c'est le facteur sécurité.

M. Jürgens: On soutient souvent que les gens devraient être testés pour que leurs congénères puissent connaître ceux qui sont infectés et ceux qui ne le sont pas et pour protéger ces derniers. À l'intérieur comme à l'extérieur des pénitenciers, cet argument ne tient pas, et ce, pour de nombreuses raisons.

J'essayais de souligner qu'au lieu de privilégier l'administration de tests obligatoires qui n'amélioreront pas la situation, nous devrions offrir aux détenus les mêmes moyens de protection — condoms, désinfectants et seringues propres par exemple —, mis à la disposition de la population non carcérale dans le cadre de programmes gouvernementaux qui ont pour but d'empêcher la propagation du VIH. Nous savons que les détenus font usage de drogues et que nous ne pouvons les en empêcher.

Le sénateur Doyle: Les détenus qui purgent une peine d'emprisonnement pour une infraction liée à la drogue et qui ont eux-mêmes été toxicomanes sont-ils plus susceptibles de passer par le système carcéral plus rapidement que ceux qui ont commis d'autres types d'infractions pénales?

M. Jürgens: De nombreux toxicomanes sont incarcérés à divers moments de leur vie. Ils purgent généralement de courtes sentences, mais ils continueront à faire usage de drogues à leur libération et finiront par retourner en prison. Le cercle vicieux se poursuivra jusqu'à ce que, à un moment donné, ils cessent de consommer des drogues et d'avoir des contacts avec le milieu criminel. Comme je l'ai dit, il s'agit d'un cercle vicieux de toxicomanes qui entrent dans le système carcéral et en sortent continuellement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous nous informez que les condoms n'étaient pas disponibles dans les pénitenciers. Ce n'est pas l'information que nous avons. Les condoms sont disponibles mais pas les seringues.

M. Jürgens: Les condoms sont disponibles dans les institutions fédérales et dans la plupart des prisons provinciales. Dans beaucoup de prisons provinciales, même les condoms ne sont pas disponibles encore. Au Québec, par exemple, il faut aller au

and this is something that they do not do. The condom issue is not yet resolved.

[English]

Senator Pearson: I have a question about "harm reduction". There is an assumption in the use of that term that you will never eliminate the problem completely. Many people engaging in these kinds of drug-related activities have other problems that will cause them difficulty. We are attempting to manage a situation that already exists to some extent.

Mr. Jürgens: I think it is a very pragmatic concept. We realize we cannot eliminate drug use. There are many reasons why people use drugs. Social issues are contributing factors. Thus, the approach should be to reduce the harms derived from drug use rather than continue what we have done for so many years now which has obviously failed.

Senator Pearson: When you write in your text about drug-related offences, are you thinking of the kinds of offences that have to do with the possession of materials, or are you thinking of what the general public understands to be a drug-related offence which is the commission of breaking and entering or violent acts committed while using drugs?

Mr. Jürgens: The text relates to all the offences that people who use drugs typically engage in because the drugs are expensive.

Senator Pearson: While you may get some sympathy for the understanding of addiction, you will not get much sympathy for acts of violence committed while using drugs. In your presentation there is some suggestion of decriminalizing that kind of act. I am uncomfortable with that concept.

Mr. Jürgens: The suggestion is not that those acts not be treated as criminal acts. There are several suggestions in the paper, and they are backed by research. The argument is that many drug-related crimes are not the result of drug use; rather, they are the result of existing drug laws because the drugs are prohibited and people have to pay a lot of money in order to get them. They have to get them in dark corners, and they have to deal with criminals in order to obtain them; therefore, people end up committing acquisitive crime. The argument is that, by decriminalizing the use of small quantities of drugs or the possession thereof, some of this crime would be reduced. That fact has been proven in other countries where such models have already been tried.

Senator Pearson: I understand that. However, we have been struggling with the ethical question, for example, of violence against women while someone is drunk. Unless we are totally wrong, we, as a public, tend to understand that certain types of drugs relate to incidents reported in the newspapers, such as the careless or reckless discharge of firearms. The challenge for legislators is to ensure that the distinctions one makes among the actions that people undertake do not at the same time exonerate

service médical pour demander un condom, ce que les prisonniers ne font pas. Même la question des condoms n'est pas résolue encore.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: J'ai une question au sujet de la «réduction des dommages». Cette expression semble indiquer que vous n'arriverez jamais à éliminer complètement le problème. Un grand nombre des personnes qui exercent des activités liées à la drogue ont d'autres problèmes qui les placeront dans des situations difficiles. Nous tentons de gérer une situation qui existe déjà dans une certaine mesure.

M. Jürgens: Je crois qu'il s'agit là d'un concept très pragmatique. Nous nous rendons compte que nous ne parviendrons pas à éliminer la toxicomanie. Les gens consomment des drogues pour de multiples raisons. Les problèmes sociaux contribuent à cette consommation. Il vaudrait donc mieux tenter de réduire les dommages inhérents à la toxicomanie plutôt que poursuivre dans la voie que nous avons adoptée il y a de nombreuses années et qui nous a menés à une impasse.

Le sénateur Pearson: Lorsque vous parlez dans votre mémoire des infractions liées à la drogue, pensez-vous aux infractions reliées à la possession de substances illicites ou plutôt à la définition qu'en donne le grand public, à savoir l'introduction par effraction ou les actes violents commis sous l'influence de la drogue?

M. Jürgens: Ce mémoire fait référence à toutes les infractions que commettent généralement les toxicomanes en raison du prix exorbitant des drogues.

Le sénateur Pearson: Certains pourraient peut-être se montrer indulgents envers la toxicomanie, mais peu de gens soutiendront une personne qui a commis un acte violent sous l'influence de la drogue. Au cours de votre exposé, vous avez laissé entendre qu'il faudrait décriminaliser ce type d'actes. Cette idée me met mal à l'aise.

M. Jürgens: Je ne suggère pas que ces actes ne soient pas considérés comme des actes criminels. Le mémoire contient plusieurs suggestions, et elles sont toutes étayées par des recherches. Je soutiens que de nombreux crimes liés à la drogue ne découlent pas de la consommation même de ces substances mais plutôt de la législation actuelle qui en interdit l'usage et qui oblige les utilisateurs à payer très cher pour s'en procurer. Ceux-ci doivent se rendre dans des endroits mal famés et traiter avec des criminels; ils finissent donc par commettre un crime pour en obtenir. En décriminalisant l'usage ou la possession de petites quantités de drogues, certains de ces crimes n'auraient pas lieu. Cette diminution de la criminalité a été démontrée dans d'autres pays où l'on a déjà essayé de procéder ainsi.

Le sénateur Pearson: Je comprends votre argument. Toutefois, c'est l'aspect éthique de la question qui nous préoccupe, par exemple les actes de violence commis envers des femmes par une personne en état d'ébriété. Nous avons peut-être complètement tort, mais nous avons tendance à établir un lien entre certains types de drogues et des incidents rapportés dans les journaux, comme les cas où des gens ont déchargé leur arme à feu de façon négligente ou insouciance. Les législateurs doivent s'assurer que

them because of what is being described as a "medical condition". This concept is a challenge.

Mr. Armstrong: By that argument, perhaps we should criminalize drinking, but we do not. People with drinking problems are referred to treatment. That is part of our argument in this instance. We should stop this artificial hierarchy of drugs and drug use and realize that we are dealing with public health problems. We are stuck with this antiquated notion of certain drugs being evil and certain drugs being acceptable.

Senator Pearson: I understand your distinction, but I think you must understand our challenge. With respect to this issue of alcohol-related violence against women, we are nervous about excusing people from any responsibility for their actions. We must ensure that somewhere along the line we make the correct discrimination.

Mr. Armstrong: I understand that. I think your challenge is to help clarify these fundamental contradictions. If you are concerned about solving the problem of violence against women because of alcohol use, you are dealing with the wrong piece of legislation.

Senator Pearson: I am not talking about solving the problem of violence against women. Nobody would disagree that shooting guns in order to steal drugs is a criminal act. Somewhere along the line, we must say that an individual has responsibility for what he or she does.

Mr. Jürgens: That is definitely not what we are saying. A sentence on page 8 of the appendix summarizes our point. It reads as follows:

It has been concluded that people who use illicit drugs and do not hurt anyone are not the state's concern; that if somebody uses illicit drugs and ends up hurting himself or herself, he or she needs help, and not criminal sanctions; that if other people are hurt, punishment should follow not for the use of the drug itself, but for the act committed.

The Chairman: Thank you very much for your presentation. It was extremely informative and valuable.

Honourable senators, this committee stands adjourned until 2:00 p.m. this afternoon.

The committee adjourned.

Upon resuming at 2:00 p.m.

The Chairman: Honourable senators, we start this afternoon with two very interesting witnesses from the City of Toronto: Wade Hillier, who is the coordinator of the Mayor's Task Force on Drugs, and Dayle Mosely, Assistant to the Executive Director of the Downtown/Eastside Residents' Association from Vancouver.

les distinctions établies entre les différents actes commis ne permettent pas en même temps d'exonérer les contrevenants en raison de ce qu'on appelle leur «état pathologique». Ce concept est délicat.

M. Armstrong: Nous pourrions peut-être invoquer le même argument pour criminaliser la consommation d'alcool, mais nous ne le faisons pas. On recommande aux alcooliques de suivre un traitement. C'est ce que nous préconisons dans le cas présent. Nous devrions cesser de classer artificiellement les drogues et admettre qu'il s'agit là de problèmes de santé publique. Au lieu de cela, nous ressasons cette notion vieillotte que certaines drogues sont dangereuses alors que d'autres sont acceptables.

Le sénateur Pearson: Je comprends la distinction que vous voulez établir, mais vous devez aussi comprendre le problème que nous avons à surmonter. Dans le cas des actes de violence commis envers des femmes par des personnes sous l'influence de l'alcool, nous hésitons beaucoup à ne plus faire assumer aux contrevenants la responsabilité de leurs actes. Nous devons nous assurer de placer les limites au bon endroit.

M. Armstrong: Je comprends votre point de vue. Il vous incombe de clarifier ces contradictions fondamentales. Toutefois, si vous voulez résoudre le problème de la violence faite aux femmes en raison de la consommation d'alcool, vous vous attaquez à la mauvaise loi.

Le sénateur Pearson: Je ne parle pas de résoudre le problème de la violence faite aux femmes. Personne ne nierait que l'utilisation d'une arme à feu pour voler des drogues est un acte criminel. Nous devons à un moment donné préciser qu'une personne est responsable de ses actes.

M. Jürgens: Ce n'est définitivement pas ce que nous disons. À la page 8 de l'annexe du mémoire se trouve une phrase qui résume bien le point soulevé. La voici:

Il a été conclu que l'État ne doit pas s'occuper des personnes qui consomment des drogues illicites sans faire de mal à quiconque; que celles qui consomment des drogues illicites et finissent par se faire du mal ont besoin d'aide et non de sanctions; que celles qui en blessent d'autres doivent être punies non pas pour avoir consommé une drogue mais pour avoir commis un acte répréhensible.

La présidente: Merci beaucoup. Votre exposé a été extrêmement informatif et utile.

Honorables sénateurs, le comité ajourne ses travaux jusqu'à 14 heures.

La séance est levée.

Les travaux reprennent à 14 heures.

La présidente: Honorables sénateurs, nous amorçons la séance de cet après-midi avec deux témoins très intéressants de la ville de Toronto: il s'agit de Wade Hillier, le coordonnateur du groupe de travail du maire sur les drogues, et de Dayle Mosely, l'adjoint du directeur exécutif de la *Downtown/Eastside Residents' Association* de Vancouver.

We will begin with you, Mr. Hillier. Perhaps you could talk to us about this bill from the perspective of the City of Toronto. We will then hear further on the bill from the perspective of the City of Vancouver.

Mr. Wade Hillier, Coordinator, Mayor's Task Force on Drugs, City of Toronto: Mr. Chairman, I bring apologies from the Mayor of Toronto that she was unable to appear here today. The Mayor is particularly interested in this issue. She spoke yesterday at an international cities exchange with the City of Frankfurt in Toronto on the issue of substance abuse in the City of Toronto and backs my remarks to this committee a hundred per cent.

I am not here today to speak to you about the intricacies of this bill, although I am sure others have come before you for that purpose. I am certainly not in a position to discuss scheduling of drugs, but I do hope to bring to you a practical perspective on this issue from a city.

Toronto is Canada's largest city, and because of that it enjoys the privileges of a world-class city. However, it must also deal with world-class problems. Substance abuse and the problems created by it for neighbourhoods, police and individuals is one of those major problems. Over the past few years, we have seen local neighbourhoods in Toronto become plagued by open drug dealing and the criminal activity that goes along with this trade. Individuals feel under siege in their own communities and fear for their safety and that of their children.

The response to these fears has taken many forms, from resident group protests to community groups applying for grants to police crackdowns. The result is often that the issue disappears, or moves to another street. Over the past few years, it has been our experience that efforts to move drug dealers out of neighbourhoods often results in the trade moving street by street, as people are pushed out from one street to the next.

Why am I telling you this, you might ask, and what has this to do with Bill C-8? I am telling you this because I think today we are at a crossroads where we might possibly be able to make some changes to these situations. In order to do that, though, we need a multi-faceted approach that includes law enforcement, education, prevention, and harm reduction. Bill C-8 is an opportunity for you to initiate a balanced approach to dealing with drug use in this country.

We have for too long focused our efforts solely on criminalizing and incarceration of the drug dealers, and on the American approach of interdiction and waging a "war on drugs." Canada has its own drug strategy, which states that there is value in harm reduction and prevention as key to making long-term gains in reducing substance abuse. Bill C-8 does not appear to reflect

Nous commencerons par vous, monsieur Hillier. Vous pourriez peut-être nous faire part du point de vue de la ville de Toronto relativement à ce projet de loi. Nous entendrons ensuite celui de la ville de Vancouver.

M. Wade Hillier, coordonnateur, Groupe de travail du maire sur les drogues, ville de Toronto: Madame la présidente, je vous transmets les excuses de la maire de Toronto qui n'a malheureusement pas pu comparaître devant vous aujourd'hui. La maire s'intéresse particulièrement à cette question. Dans le cadre d'un échange international avec la ville de Francfort, elle a prononcé hier à Toronto un discours sur la question des abus d'intoxicants dans la ville de Toronto et endosse entièrement les observations que je ferai devant ce comité.

Je ne suis pas venu ici aujourd'hui pour vous parler des subtilités de ce projet de loi même si, j'en suis convaincu, d'autres témoins ont comparu devant vous à cette fin. Je ne suis certes pas en mesure de discuter de l'établissement de la liste des substances aux fins de la loi, mais j'espère vous faire part d'un point de vue pratique d'une ville sur cette question.

Toronto est la plus grande ville du Canada ce qui lui permet de jouir des privilèges d'une ville de classe internationale. Cependant, elle doit aussi faire face aux problèmes qui en découlent. Parmi les plus importants se rangent l'abus d'intoxicants et les problèmes qu'il engendre pour les quartiers, la police et les particuliers. Au cours des dernières années, des quartiers de Toronto sont devenus la plaie du trafic illicite de la drogue et de l'activité criminelle qui l'accompagne. Les particuliers sont assiégés dans leurs propres collectivités et craignent pour leur sécurité et celle de leurs enfants.

La réaction à ces craintes a revêtu de nombreuses formes, de protestations par des groupes de résidents jusqu'à des demandes de subvention de groupes communautaires en passant par des descentes de police. Il arrive souvent que le problème se résorbe ou resurgisse dans une autre rue. Au cours des dernières années, nous savons par expérience que les efforts déployés pour débarrasser les quartiers des trafiquants de drogues ne font que déplacer le commerce d'une rue à une autre, alors que les gens sont refoulés d'une rue à la suivante.

Vous vous demandez peut-être pourquoi je vous dis cela et qu'est-ce que cela a à voir avec le projet de loi C-8? Je le fais parce que j'estime qu'aujourd'hui nous nous trouvons à un carrefour où nous pourrions peut-être corriger ces situations. Pour ce faire, toutefois, nous devons adopter une formule polyvalente qui englobe la répression de la criminalité, l'éducation, la prévention et la réduction des méfaits. Le projet de loi C-8 vous offre l'occasion d'adopter une approche équilibrée pour régler le problème de l'usage des drogues dans ce pays.

Nous avons trop longtemps concentré nos efforts sur la criminalisation et l'incarcération des trafiquants de même que sur la solution américaine de l'interdiction et de la lutte antidrogue. Le Canada a sa propre stratégie antidrogue qui dispose que la réduction des méfaits et la prévention sont les facteurs clés qui permettront à long terme de réduire l'abus des substances. Le

that strategy. The bill appears to rely heavily on continued prohibition and increasing legal sanctions on users.

This approach does not acknowledge that a "war on drugs" approach has failed. However, it is no longer acceptable to approach the drug use issue as being merely a legal one. In cities such as Toronto, we experience all forms of substance abuse, and we now see that we must also be willing to work with all those involved in the issue of substance abuse, including drug users. We can no longer relegate them to prisons, since we can no longer afford imprisonment as the only option. This is no longer a fiscally responsible approach. Too many Canadians are tied up in the legal system on minor drug offences, costing the Canadian public millions of dollars, when we could all be better served by taking an approach that sees drug use as public health and social policy issue.

We at the City of Toronto have begun to broaden our perspective. Recently, at the City of Toronto Board of Health, a paper was brought forward entitled "Innovative Strategies in Substance Abuse, Prevention and Treatment." I should like to highlight for you a few examples of what has been tried in other major cities in other countries which have come to acknowledge that traditional approaches to substance abuse are not working. It is at the city level where drug use is felt most, and it is also where drug policy and legislation has its biggest impact. We deal with it in our neighbourhoods and communities.

I will speak first of needle exchange programs. These have played a major role in the prevention of HIV in major cities. Toronto and Vancouver were leaders in North America in developing these programs. While needle exchange programs rely heavily on syringe exchange, the provision of condoms, education and prevention are all important pieces as well. Perhaps the most controversial issue surrounding the concept of needle exchange is whether or not these services encourage drug use. Initial studies indicate that there is no evidence that needle exchange programs increase the amount of drug use of needle exchange clients, or change the overall level of drug use in communities.

The cost-effectiveness appears to be well documented in that the incidence, for example, in Toronto of HIV infection in the intravenous drug use population is approximately 7 per cent, compared to 30 to 50 per cent of infection rates in Chicago and New York. If we examine the cost of treating AIDS patients at \$119,000 U.S. per patient per year versus the costs of a needle exchange program such as that run by the City of Toronto at \$450,000 per year, the cost-benefit analysis is clear.

Next I want to talk about methadone programs. These programs are used to suppress the symptoms of withdrawal from drugs. Methadone's long-lasting or long-acting effects allow a person to

projet de loi C-8 ne semble pas y faire écho. Il semble plutôt s'appuyer sur le maintien de la prohibition et le renforcement des sanctions juridiques contre les utilisateurs.

Cette approche oublie que la lutte antidrogue a échoué. Cependant, il n'est plus acceptable d'aborder la question de l'usage des drogues du seul point de vue légal. Dans des villes comme Toronto, nous sommes aux prises avec toutes sortes d'abus d'intoxicants et nous constatons maintenant que nous devons aussi consentir à collaborer avec tous ceux qui y sont associés, y compris les usagers de drogues. Nous ne pouvons plus désormais les reléguer dans les prisons étant donné que nous ne pouvons plus nous permettre comme seule option l'emprisonnement. Ce n'est plus désormais équitable sur le plan financier. Trop de Canadiens sont aux prises avec le système judiciaire pour des infractions mineures en matière de drogue, qui coûtent aux contribuables canadiens des millions de dollars, alors que nous pourrions tous beaucoup mieux profiter d'une formule qui considère l'usage des drogues comme un problème relevant de la santé publique et de la politique sociale.

Nous, à la ville de Toronto, avons commencé à élargir nos horizons. Récemment, un document intitulé «Innovative Strategies in Substance Abuse, Prevention and Treatment» a été déposé auprès de la commission de la santé de la ville de Toronto. J'aimerais vous faire part de quelques-uns des essais qui ont été effectués dans des villes importantes d'autres pays et qui ont démontré l'inefficacité des solutions traditionnelles à l'abus d'intoxicants. C'est dans les villes que l'usage d'intoxicants se fait sentir le plus et c'est là également que la politique et la législation en matière de drogues ont leur plus grand impact. Nous sommes aux prises avec ce problème dans nos quartiers et nos collectivités.

Je parlerai tout d'abord des programmes d'échange d'aiguilles qui ont joué un rôle important dans la prévention du VIH dans les grosses villes. Toronto et Vancouver ont été les premières en Amérique du Nord à mettre au point ces programmes. Quoique les programmes d'échange d'aiguilles reposent en grande partie sur l'échange de seringues, la fourniture de condoms, l'éducation et la prévention en sont également des composantes importantes. La question la plus controversée peut-être entourant l'échange d'aiguilles consiste à se demander si ces services encouragent l'usage des drogues. D'après les premières études qui ont été effectuées, rien ne prouve que les programmes d'échange d'aiguilles font augmenter le nombre d'usagers de drogues ou de clients qui s'échangent des aiguilles ou modifient le niveau d'usage des drogues au sein des collectivités.

Le rapport coût-efficacité semble bien documenté du fait que l'incidence, par exemple à Toronto, de l'infection par le VIH dans la population des usagers de drogues intraveineuses est d'environ 7 p. 100, par rapport à une incidence de 30 à 50 p. 100 à Chicago et à New York. Si nous considérons le coût de traitement des sidaïques à raison de 119 000 \$ américains par malade par année par rapport au coût d'un programme d'échange d'aiguilles comme celui qu'offre la ville de Toronto à raison de 450 000 \$ par année, l'analyse coût-efficacité se passe de commentaires.

Je veux maintenant parler des programmes de traitement d'entretien à la méthadone auxquels on a recours pour traiter les symptômes de sevrage aux drogues. Grâce aux effets par action

achieve improved social stability and functioning. Methadone maintenance is in place in many countries, including Canada. Numerous studies have shown that the use of methadone has resulted in significant reductions in the morbidity and mortality of drug users, as well as decreases in levels of both criminal involvement and the spread of HIV. Regulations have been very restrictive in this country and the availability of space limited. In the U.K., Europe and Australia, methadone is available from clinics as well as from medical practitioners. In Amsterdam, Barcelona and Frankfurt, methadone is distributed by way of mobile vans. The provision of methadone to drug addicts allows them to become productive, functioning, and contributing members of society.

With regard to the prescription of illicit drugs, comprehensive approaches that include needle exchange programs, counselling, employment and housing, in conjunction with drug treatment, have been tried in places such as Merseyside in England. Doctors there have also prescribed several types of drugs in an effort to meet the needs of some users for whom methadone does not work. The prescribing of drugs is difficult to accept but appears to be working. For example, the Swiss government has undertaken a study to look at the prescription drug approach. They started in 1994 with 700 participants and expanded the program to 1,000 participants in 1995, since the preliminary results from this study are very positive.

With regard to law enforcement initiatives, the complexities on both sides of this issue remain officially unresolved. In fact, legalization of so-called hard drugs has not occurred anywhere in the world. The Merseyside experiment, however, has become an example of how all sides of the issue can work together. The Merseyside police have become national leaders in activities aimed at improving the handling of drug problems. Their police and other officials act in partnership with the regional health authority in coordinating the prevention and treatment of drug-related problems.

One of the key elements of this police support is the use of cautioning. Under this policy, an individual found using illicit drugs is taken to a police station where the drug is confiscated and the incident is recorded. The person is referred to support agencies. The intent of these policies is to avoid the prosecution and potential incarceration of drug users, rather than to deal directly with the issue of their drug use.

In the Netherlands, while drug use has not been legalized, there are some legal distinctions between drugs. Dealing or possessing small quantities of cannabis has been decriminalized. Users are not imprisoned, but rather are monitored and helped by way of a network of organizations which provide financial, social and medical assistance. Dutch officials counter that this approach helps in the elimination of the "underground" of users. In other words, there is no hidden, disenfranchised population of addicts

prolongée de la méthadone, une personne devient plus stable et peut mieux fonctionner dans la société. Le traitement d'entretien à la méthadone est offert dans de nombreux pays, y compris le Canada. De nombreuses études ont démontré que l'utilisation de la méthadone a permis de réduire sensiblement le taux de morbidité et de mortalité des usagers de drogues, de même que les niveaux tant de la participation au crime que de la propagation du VIH. Les règlements ont été très restrictifs dans ce pays et les places ont été limitées. Au Royaume-Uni, en Europe et en Australie, la méthadone peut être obtenue dans les cliniques de même que chez certains médecins. À Amsterdam, à Barcelone et à Francfort, la méthadone est distribuée par l'entremise de caravanes. Grâce à la méthadone qui leur est donnée, les toxicomanes peuvent devenir des citoyens productifs et contribuer à la société.

En ce qui concerne la prescription de drogues illicites, les approches globales qui incluent des programmes d'échange d'aiguilles, de counselling, d'emploi et de logement, de concert avec un traitement, ont été mises à l'essai à des endroits comme Merseyside en Angleterre. Les médecins y ont aussi prescrit différents types de drogues pour répondre aux besoins de certains usagers réfractaires à la méthadone. La prescription de drogues est difficile à accepter, mais semble donner des résultats. Par exemple, le gouvernement suisse a entrepris une étude sur la prescription des drogues. En 1994, 700 personnes ont participé au programme et, en 1995, on est passé à 1 000 participants étant donné les résultats préliminaires très positifs de l'étude.

En ce qui concerne les initiatives en matière de répression de la criminalité, les complexités des deux aspects de cette question n'ont toujours pas été officiellement réglées. En fait, les drogues dites dures ne sont encore légalisées nulle part dans le monde. L'expérience tentée à Merseyside montre toutefois comment toutes les parties en cause peuvent collaborer. Les forces policières de Merseyside font figure de chefs de file nationaux dans les activités visant à améliorer le règlement des problèmes de drogues. Les policiers de cette localité et d'autres autorités travaillent en étroite collaboration avec les services de santé régionaux pour coordonner la prévention et le traitement des problèmes liés aux drogues.

L'un des principaux éléments de ce soutien des services policiers est le recours à la mise en garde. Aux termes de cette politique, lorsqu'un agent de police découvre une personne qui utilise des drogues illicites, il la conduit au poste de police où la drogue est confisquée et l'incident consigné au registre. La personne est renvoyée à des agences de soutien. Par ces politiques, on vise à éviter les poursuites et l'incarcération éventuelles des usagers de drogues, pour s'attaquer plutôt directement à la consommation.

Aux Pays-Bas, bien que la consommation de drogues n'ait pas été légalisée, on a établi certaines distinctions juridiques entre les substances. Le trafic ou la possession de petites quantités de cannabis a été décriminalisé. Les usagers ne sont pas emprisonnés, mais plutôt suivis et encadrés par un réseau d'organismes qui leur fournissent une aide financière, sociale et médicale. Les autorités néerlandaises soutiennent que cette approche contribue à éliminer les usagers «clandestins». Autrement dit, il n'existe pas une

because they are not the target of law enforcement agencies. Only big traffickers must hide. Moreover, the Dutch proudly point to national statistics which highlight extremely low levels of homicide and drug overdose deaths.

Other cities such as Frankfurt have played a central role in the introduction of measures designed to reduce the harms implicit in drug use. These undertakings eventually led to the abolishment of national paraphernalia laws in 1992 which had restricted government-sponsored needle exchange programs. As well, changes in policies regarding substance abuse are occurring in several other countries including Spain, Italy, France, Switzerland and Australia.

With regard to correction strategies, a number of programs offering substance abuse treatment as an alternative to prison operate internationally. The idea has grown more recently in popularity since a number of well-designed studies have suggested that individuals coerced into treatment, usually under the threat of criminal sanctions, do just as well as those voluntarily entering treatment.

The Delancey Street Foundation in the United States is considered one of the most successful centres offering drug treatment alternatives to prisons. Currently, about 1,000 residents are housed in five facilities in the U.S. The average resident has been a seriously dependent drug user for ten years and has been in prison four times. About 30 per cent have been homeless. During their stay at Delancey House, which is generally about four years in duration, residents receive a high school equivalency degree, as well as training in a number of marketable skills. Along with drug treatment, educational and vocational training, social and interpersonal skills are stressed.

Another strategy for coping with growing case-loads of drug-related offenders is the creation of drug courts. By selectively processing drug-related cases, these courts link defendants to community-based treatment programs in an effort to reduce drug use and drug-related harm.

I have taken the time to review some of the above examples to help illustrate that, in Canada and elsewhere, some very innovative things have been happening in this field, and we should continue that trend. Other countries have shown us what it is possible to achieve if we are willing to take some risks and explore other avenues for dealing with substance abuse. While Toronto has done some innovative work with such things as needle exchange programs and methadone, we have not taken the further steps at this point to implement such programs as those being undertaken at Merseyside.

Bill C-8 needs to provide opportunities to further some of the innovative things we are currently doing and enable us to explore new ideas. We need a piece of legislation that can deal with the hard enforcement issues of drug trafficking, but also leaves room

population cachée de toxicomanes parce qu'elle n'est pas la cible des autorités policières. Seuls les gros trafiquants doivent se cacher. De plus, les Néerlandais sont fiers de leurs statistiques nationales, qui font état de taux extrêmement faibles d'homicides et de décès attribuables aux surdoses.

D'autres villes comme Francfort ont joué un rôle capital dans l'adoption de mesures destinées à réduire les méfaits liés aux drogues. Ces initiatives ont mené à l'abolition, en 1992, des lois nationales régissant les instruments pour l'utilisation de drogues illicites, qui avaient eu pour effet de limiter la portée des programmes d'échange de seringues mis sur pied par le gouvernement. De plus, plusieurs autres pays, dont l'Espagne, l'Italie, la France, la Suisse et l'Australie, sont en voie d'apporter des modifications à leurs politiques antidrogue.

En ce qui concerne les mesures de prévention, plusieurs programmes de traitement pour abus de drogues sont offerts à l'échelle internationale comme solution de rechange à l'incarcération. L'idée croît en popularité puisque plusieurs études sérieuses ont laissé entendre que les usagers contraints de suivre un traitement, habituellement sous la menace de sanctions pénales, s'en tirent aussi bien que ceux qui participent volontairement à ces programmes.

La Delancey Street Foundation aux États-Unis est considérée comme l'un des centres les plus efficaces qui offre des programmes de traitement comme solution de rechange à l'incarcération. À l'heure actuelle, environ 1 000 personnes sont logées dans cinq résidences aux États-Unis. Le résident moyen consomme de la drogue de manière excessive depuis 10 ans et a été incarcéré à quatre reprises. Environ 30 p. 100 sont sans abri. Pendant leur séjour au foyer Delancey, d'une durée d'environ quatre ans, les résidents reçoivent un certificat d'équivalence d'études secondaires, ainsi qu'une formation dans plusieurs secteurs de compétence en demande. Outre le traitement pour abus de drogues, on met l'accent sur la formation scolaire et professionnelle de même que sur les relations sociales et humaines.

Pour faire face au nombre croissant d'infractions liées à la drogue, on a créé des tribunaux spéciaux chargés de juger ces cas. Les tribunaux dirigent les contrevenants vers des programmes de traitement communautaires et ce, dans le but de réduire la consommation de drogues et les dommages causés par celles-ci.

Si j'ai pris le temps de vous donner ces exemples, c'est pour vous montrer que le Canada et d'autres pays font preuve d'innovation dans ce domaine et qu'il faudrait continuer dans cette voie. D'autres pays ont démontré qu'il est possible d'accomplir certaines choses si nous sommes prêts à prendre quelques risques et à explorer d'autres avenues pour enrayer la toxicomanie. Bien que Toronto ait fait preuve d'innovation en mettant sur pied, par exemple, le programme d'échange de seringues et le programme de désintoxication à la méthadone, rien n'a encore été fait pour adopter des programmes similaires à ceux de Merseyside.

Le projet de loi C-8 doit nous permettre de prendre d'autres mesures novatrices et d'explorer de nouvelles idées. Il doit nous aider à lutter contre le trafic de la drogue, mais il doit nous permettre aussi de travailler avec les usagers de drogues et de leur

for us to work with users and provide them with the health and social supports as mentioned herein without fear of prosecution and persecution.

We at the City of Toronto have made the necessary link between substance abuse and health and social issues. The legislation in this country now needs to allow the flexibility to pursue innovative strategies, keeping in mind that any approach taken is a balanced one involving communities, law enforcement and users.

I am glad to see that you at the Senate are taking the opportunity to hear from all of these stakeholders. I think we can all agree that criminalizing a user does not help in treatment, that public health-based alternatives are the way to go, that the high cost of current laws to individuals, community and society in general are too much, and that we need to look at other models.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hillier.

Mr. Mosely, will you please make your presentation based on your experience in the city of Vancouver.

Mr. Dayle Mosely, Assistant to the Executive Director, Downtown/Eastside Residents Association, Vancouver: I have been working in Canada's poorest community for eight years. The residents' association is an association of the people who live in that community. We have probably the highest per capita drug use rate in Canada right now. In the last two years, I have been on the board of directors of the B.C. Coalition for Safer Communities. I am on the Interim Advisory Committee for the City of Vancouver on Safer City Initiatives. I have also been an advisor to the Attorney General on community-based policing. I sit on our local police-community liaison committee. I am also on the steering committee of the Downtown/Eastside Strathcona Coalition, which is made up of various people who are interested in the betterment of that community. I am deeply steeped in what is going on in that area of Vancouver, and in Vancouver in general.

I heard Senator Carstairs interviewed on the radio. Her perception seemed to be that although there is a drug problem, and for the people involved it is a serious situation, nevertheless it is not an overwhelming problem. That is really not true in the city of Vancouver. I cannot speak for other Canadian cities, but it is an enormous and pervasive problem in our city, especially in the neighbourhood in which I work.

The harm caused by injection drug use has been increasing worldwide with the advent of HIV. British Columbia has experienced an increase in the number of HIV positive injection drug users, as well as an increase in the number of drug-related deaths. There was also a ten-fold increase in the number of cocaine-related charges in Vancouver between 1985 and 1991. The effects of this problem are nowhere more prevalent, or more devastating, than in the downtown east side. We, who work and live in this neighbourhood, are tired of attending funerals and memorials. We want the carnage to stop.

offrir les services de santé et sociaux mentionnés plus tôt, sans qu'ils ne craignent de faire l'objet de poursuites.

La ville de Toronto a reconnu qu'on ne peut dissocier la consommation de drogues des questions de santé et sociales. La loi doit nous donner la marge de manoeuvre dont nous avons besoin pour adopter des stratégies innovatrices, tout en tenant compte du fait que ces stratégies impliquent la participation des collectivités, des autorités policières et des usagers.

Je suis heureux que le Sénat prenne le temps d'entendre le point de vue de tous ces intervenants. Nous convenons tous que la criminalisation de la consommation de drogues n'aide pas l'utilisateur, qu'il nous faut adopter des solutions de rechange qui mettent l'accent sur la santé publique, que les coûts assumés par les particuliers, la collectivité et la société en général pour assurer le respect des lois actuelles sont trop élevés et que nous devons nous tourner vers d'autres modèles.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Hillier.

Monsieur Mosely, je vous invite à nous parler de l'expérience de la ville de Vancouver.

M. Dayle Mosely, adjoint du directeur exécutif, Downtown/Eastside Residents Association, Vancouver: Je travaille au sein de la communauté la plus pauvre du Canada depuis huit ans. L'association est formée de gens qui habitent dans cette localité. Nous avons sans doute le taux de consommation de drogues le plus élevé par habitant au Canada. Je siège depuis deux ans au conseil d'administration de la B.C. Coalition for Safer Communities. Je suis membre du comité consultatif provisoire chargé de trouver des moyens de rendre la ville de Vancouver plus sûre. J'agis également à titre de conseiller du procureur général pour les questions touchant les services policiers communautaires. Je fais partie du comité de liaison local qui réunit des membres du service policier et de la communauté, et du comité de direction de la Downtown/Eastside Strathcona Coalition, qui regroupe plusieurs personnes désireuses d'améliorer la qualité de vie au sein de la communauté. Je suis au courant de ce qui se passe dans la région de Vancouver, et à Vancouver en général.

J'ai entendu l'entrevue qu'a donnée le sénateur Carstairs à la radio. Elle semble croire que, même si la drogue constitue un problème, et il s'agit d'une question importante pour les personnes concernées, celui-ci n'est pas très grave. Or, il n'y a rien de plus faux. Je ne peux parler pour les autres villes canadiennes, mais la ville de Vancouver est confrontée à un problème énorme, surtout dans le quartier dans lequel je travaille.

Les dommages causés par l'utilisation de drogues intraveineuses ne cessent de croître à l'échelle internationale depuis l'apparition de l'infection par le VIH. La Colombie-Britannique a enregistré une augmentation du nombre d'utilisateurs de drogues intraveineuses séropositifs, ainsi qu'une augmentation du nombre de décès liés à la drogue. Le nombre d'accusations liées à l'usage de la cocaïne a décuplé entre 1985 et 1991. Nulle part ailleurs les effets de la drogue ne sont-ils plus évidents, plus dévastateurs. Ceux qui travaillent et vivent dans ce quartier en ont assez d'assister à des funérailles. Nous voulons que le carnage cesse.

I will give you a few statistics on the situation as well as some examples of what is going on. We have an estimated 750 HIV infections in the intravenous drug user or IDU community, as well as hepatitis A, B and C, skin and blood infections, endocarditis, tuberculosis, et cetera. Tuberculosis is running rampant through the general population in the neighbourhood as well as the drug user community. Our current estimate of the cost of treatment for each of these people is about \$150,000 per person per year, and this is increasing dramatically.

In addition to the more than 300 deaths investigated by Vince Cain in his famous report, we had another recent shipment of concentrated heroin, and watched as once again our community was decimated and friends and acquaintances disappeared off the streets. We have fetal exposures to various substances with both short- and long-term consequences. It is estimated that 30 per cent of the babies born in the Downtown/Eastside area are so affected.

We have increasing pressure on all community-level outreach programs — nursing, medical services, advocacy, programs and social services. Addiction is also sweeping through the mentally ill community as more and more people are forced on to the streets by hospital downsizing and discrimination in housing. As an organization, DERA operates a 70-room rooming house for the mentally ill. I would say at least 70 per cent of the residents are also intravenous drug users, as well as being HIV-positive. The mentally ill are just coming out in droves, getting involved in drugs, contracting HIV and dying.

The combination of drug use and HIV is also sweeping through our aboriginal population, who make up 25 to 30 per cent of the community. Not since the early nineteenth century have we seen such devastation of the native population by disease. Young native kids, as well as some non-natives, are turning up on our streets. The products of various types of abuse and neglect, they are quickly exposed to drugs, develop addictions, and are forced to choose between selling their bodies or stealing to maintain their habits.

In 1995, the Vancouver Police Department identified more than 150 children under the age of 16 working the streets of the Downtown/Eastside neighbourhood. The majority of them were drug users. In addition, in the last 10 years we have had more than 10 violent deaths of women who work the streets.

Current estimates are that we have as many as 5,000 intravenous drug users in Vancouver. Nobody knows the exact figure. The numbers are climbing. The needle exchange last year exchanged 1,800,000 needles in the city of Vancouver. That is the equivalent of the entire exchange in the United States. We did that amount just in the city of Vancouver.

The Vancouver Police Department has basically given up. There is really nothing they can do about the situation. Even if

J'aimerais vous donner quelques statistiques de même que quelques exemples de la situation à laquelle nous sommes confrontés. On dénombre dans la communauté environ 750 cas d'infection par le VIH chez les utilisateurs de drogues intraveineuses, des cas d'hépatite A, B et C, des cas d'infections cutanées et sanguines, des cas d'endocardites, de tuberculose, ainsi de suite. De nombreux habitants et usagers de drogues au sein de la communauté sont atteints de la tuberculose. Il en coûte environ 150 000 \$ par année pour soigner chacune de ces personnes, et ce montant ne cesse de croître.

Plus de 300 décès ont été recensés par Vince Cain dans son fameux rapport. Une autre cargaison d'héroïne concentrée est arrivée récemment et, encore une fois, notre communauté a été décimée par ce fléau, alors qu'amis et connaissances disparaissaient. Les foetus sont eux aussi exposés à diverses substances qui entraînent des conséquences à court et à long terme. On estime que 30 p. 100 des enfants nés dans le quartier est du centre-ville sont affectés.

Tous les programmes d'action communautaire sont soumis à des pressions croissantes — services infirmiers, services médicaux, services d'orientation, programmes et services sociaux. La toxicomanie touche également les personnes présentant une déficience intellectuelle, alors que de plus en plus de gens se retrouvent à la rue en raison de la rationalisation des services hospitaliers et de la discrimination dont ils sont victimes sur le plan du logement. En tant qu'organisation, le DERA exploite un foyer de 70 chambres pour les personnes frappées d'incapacité mentale. Je dirais qu'au moins 70 p. 100 des résidents sont séropositifs et font usage de drogues intraveineuses. Un très grand nombre de personnes atteintes d'incapacité mentale consomment de la drogue, contractent une infection par le VIH et meurent.

L'usage de drogues, combiné à l'infection par le VIH, affecte également les Autochtones, qui représentent entre 25 et 30 p. 100 des résidents du quartier. La dernière fois que la population autochtone a été décimée par la maladie, c'était au début du XIX^e siècle. De plus en plus de jeunes autochtones, et aussi non autochtones, vivent dans la rue. Victimes d'abus et de négligence, ils sont rapidement exposés aux drogues, développent une dépendance et sont obligés de choisir entre la prostitution ou le vol pour maintenir leur habitude.

En 1995, la police de Vancouver a recensé, dans le quartier est du centre-ville, plus de 450 enfants de la rue âgés de moins de 16 ans. La majorité d'entre eux faisaient usage de drogues. En outre, au cours des 10 dernières années, plus de 40 prostituées ont été tuées.

Les données actuelles indiquent qu'il y a jusqu'à 15 000 utilisateurs de drogues intraveineuses à Vancouver. Personne ne connaît le chiffre exact. Or, il ne cesse d'augmenter. L'année dernière, 1 800 000 seringues ont été échangées dans le cadre du programme d'échange de seringues à Vancouver. Cela correspond au nombre total de seringues qui ont été échangées aux États-Unis. Ce chiffre ne vaut que pour la ville de Vancouver.

La police de Vancouver a plus ou moins abandonné la partie. Elle ne peut rien faire au sujet de la situation. Même si tous les

their entire manpower were put on this problem, they could not catch up with what is going on.

We as a community have not sat idly by and watched passively as this devastation unfolds. We formed the Downtown/Eastside Strathcona Coalition which brought together community agencies, government representatives, bureaucrats from three levels of government, the police department and interested residents to try to find solutions to the problems of the neighbourhood. The coalition also included intravenous drug users. We developed an alcohol and drug working group, which evolved into an advisory committee to the provincial alcohol and drug programs and later into the Vancouver Eastside Alcohol and Drug Association.

In addition, various combinations of residents, government and health care professionals are involved in — and here is a short list — the Maternity Care for Substance-abusing Women and Children Program; the Multiple Access Model and In-patient Working Groups; the Multi-diagnosis Working Group; the Detox Working Group; the Safe Ride Program; the Vancouver HIV-AIDS Strategic Plan; the Decriminalization Discussion Group; the Task Force on the Coroner's Recommendations; the Needle Exchange Working Group; the Point Project; the Intravenous Drug-user Working Group with St. Paul's Hospital.

The list just goes on and on. I had personally been involved in four or five of these groups. I reached burnout last year and found somebody else to take over because I could not take it any more; there was just so much going on in this area.

The entire community is focused on this problem because it permeates the entire community, and it permeates the rest of the city because this problem is not isolated to our community. This is causing break-and-enters all over Vancouver, and multiple other problems.

Besides this group participation, a vast number of studies and reports have been produced on various aspects of this situation. In preparing to come today to appear before you, I spoke with many different people in the community. I explained what was being proposed by the federal government in relation to Bill C-8, at least as well as I could understand from reading the material. Many of us are very worried. We worry over the implications for the needle exchange programs and any other such services which we might want to put in place. We are worried about the future ability to develop and implement drug replacement or provision programs on which we have been working with the medical profession, with government representatives, with community people and with drug users themselves. We are, in essence, working towards the Merseyside model which my colleague here mentioned previously.

We worry that this Bill C-8 will ensure the maintenance of the horrendous status quo. This bill is not going anywhere new. It is just entrenching what already exists. We fear that if this bill is passed, no matter how it is amended, then no one will look at this problem again for a further 20 years. We need some really

policiers étaient affectés à ce dossier, ils ne viendraient pas à bout du problème.

Notre communauté n'est pas restée passive face à cette catastrophe. Nous avons créé la Downtown/Eastside Strathcona Coalition, qui rassemble des organismes communautaires, des représentants du gouvernement, des fonctionnaires des trois paliers de gouvernement, des représentants des services policiers et des résidents intéressés, en vue d'essayer de trouver des solutions aux problèmes qui affligent le quartier. La coalition comprend également des utilisateurs de drogues intraveineuses. Nous avons mis sur pied un groupe de travail sur l'alcoolisme et la toxicomanie, qui a ensuite agit en qualité de comité consultatif sur les programmes provinciaux de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, avant de devenir le Vancouver Eastside Alcohol and Drug Association.

De plus, divers groupes formés de résidents, de fonctionnaires et de professionnels de la santé participent aux programmes suivants — et je n'en nomme que quelques-uns: le Maternity Care for Substance-abusing Women and Children Program; les Multiple Access Model and In-patient Working Groups; le Multi-diagnosis Working Group; le Detox Working Group; le Safe Ride Program; le Vancouver HIV-AIDS Strategic Plan; le Decriminalization Discussion Group; le Task Force on the Coroner's Recommendations; le Needle Exchange Working Group; le Point Project; le Intravenous Drug-user Working Group qui travaille en collaboration avec l'hôpital St. Paul.

La liste est très longue. J'ai moi-même fait partie de quatre ou cinq de ces groupes. Toutefois, j'ai été obligé de me faire remplacer l'année dernière parce que je n'étais plus capable de continuer. Il y avait trop à faire dans ce domaine.

Toute la communauté s'intéresse à cette question parce qu'elle touche l'ensemble des résidents du quartier de même que tous les habitants de la ville. Il ne s'agit pas d'un cas isolé. On relève des introductions par effraction et maints autres problèmes sur tout le territoire.

Un grand nombre d'études et de rapports examinant divers aspects de cette question ont été publiés. Avant de comparaître devant vous aujourd'hui, j'ai rencontré de nombreux résidents du quartier. Je leur ai expliqué ce que proposait le gouvernement fédéral dans le projet de loi C-8, du moins ce que j'ai compris en lisant le document. Nous sommes nombreux à avoir des inquiétudes. Nous sommes inquiets des conséquences qu'aura ce projet de loi sur les programmes d'échange de seringues et les nombreux autres services que nous voudrions offrir. Nous nous demandons si nous serons en mesure de mettre sur pied les programmes de désintoxication établis en collaboration avec le milieu médical, les fonctionnaires gouvernementaux, les résidents de la communauté et les usagers de drogues eux-mêmes. Nous cherchons essentiellement à nous inspirer du modèle Merseyside que mon collègue a mentionné plus tôt.

Nous craignons que le projet de loi C-8 maintienne l'infâme statu quo. Le projet de loi ne propose rien de nouveau. Il ne fait que confirmer ce qui existe déjà. Nous craignons que si le projet de loi est adopté, peu importe les modifications qui y seront apportées, il faudra attendre encore 20 ans avant que quelqu'un ne

creative solutions right now. We need room to move in whatever direction we can to keep people from dying from this plague which is sweeping our community.

Let me tell you about the irony of this situation. DERA opened up a neighbourhood safety office through which we are working on all kinds of programs to increase the safety levels in our community. The Vancouver Police Department constable who is assigned to work with us full time has told me that he was informed by Crown counsel last week, as was the entire department, that they would no longer accept charges for simple possession of any drug in the city of Vancouver. Basically, they no longer have the time to prosecute these cases. This situation is just nuts. Here we are, putting into place a law which increases penalties for some of these drugs, when the system cannot even get to the charges.

The problem is that both the current and the proposed legislation are themselves part of the problem. Women in our community will not access alcohol and drug services because what they are doing is illegal, and they fear having their children apprehended. We would like to set up safe shooting sites similar to the ones in Europe, to minimize harm to users and to involve medical staff. We would like to try pilot projects with the medically-supervised provision of heroin and cocaine to registered addicts.

There is one point I want to make: Easier access to methadone will not solve all of the problems. First of all, a number of the heroin users for whom the program was designed will not become involved in it. Second, our biggest problem with serial conversion in relation to HIV is with the cocaine-using population. There is nothing in this legislation, or in the current health care system, that will take care of that problem. People are dying from this.

It almost seems like the problems are outstripping our ability to come up with solutions. It is just not right to enact another law which may possibly hinder us in solving these problems. This bill says a great deal about what people cannot do. We need to start from scratch. We need to consult and draft a made-in-Canada drug policy. Only then can we draft legislation which makes sense. Some of the worry seems to stem from the fear of being ahead of public opinion.

In Vancouver, the harm reduction approach is supported by just about anybody I have ever run into, including health care professionals, the schools, parents, police, social service workers, lawyers and community agencies. I cannot think of anyone, other than a few people out in the valley who go to church a lot, who are not really worried about doing something to help people from dying from drugs. The perception of great resistance in Canada is probably false.

I was reading some of the transcripts from the Addiction Research Foundation witnesses. They said that we need a large education process. We have been doing that in Vancouver. We do not push our drug users from neighbourhood to neighbourhood in that city. We are trying to deal with what is happening within our

s'intéresse à ce problème. Nous devons trouver des solutions novatrices dès maintenant. Nous devons pouvoir prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que cette épidémie ne ravage notre communauté.

Ce qu'il y a d'ironique dans cette situation, c'est que le DERA a ouvert dans le quartier un bureau qui propose toutes sortes d'initiatives pour rendre notre communauté plus sûre. Le policier du Service de police de Vancouver qui travaille avec nous m'a dit que l'avocat de la Couronne l'avait informé la semaine dernière, ainsi que tout le service, qu'on ne pourrait plus accuser quelqu'un de simple possession de drogue à Vancouver. En fait, ils n'ont plus le temps de s'occuper de ces cas. C'est tout à fait ridicule. Nous sommes en train d'adopter une loi qui renforce les peines applicables à certaines de ces substances, et nous ne pouvons plus porter des accusations de ce genre.

Malheureusement, tant la loi actuelle que la loi projetée font partie du problème. Les femmes de chez nous n'auront pas recours aux services offerts aux alcooliques et aux toxicomanes en raison de l'illégalité de ce qu'elles font et de la crainte de se voir retirer leurs enfants. Nous aimerions établir des piqueries sans danger comme celles qui existent en Europe afin de réduire au minimum les risques courus par les toxicomanes et y offrir les services de personnel médical. Nous aimerions faire l'essai de projets pilotes dans le cadre desquels on fournirait, sous supervision médicale, de l'héroïne et de la cocaïne aux toxicomanes enregistrés.

J'aimerais souligner quelque chose: faciliter l'accès à la méthadone ne réglera pas tous les maux. Tout d'abord, plusieurs héroïnomanes pour lesquels le programme a été conçu refusent d'en faire partie. De plus, offrir de la méthadone aux cocaïnomanes ne réglera pas le problème du VIH. Rien dans la loi à l'étude ou dans le système de santé actuel ne règle ce problème et, pourtant, on en meurt.

Parfois, les problèmes semblent presque dépasser notre capacité de les régler. Il n'est tout simplement pas correct d'adopter une autre loi qui nous empêchera peut-être de le faire. Le projet de loi à l'étude interdit beaucoup de choses. Il faut tout reprendre de la case départ. Il faut consulter et rédiger une politique en matière de drogues adaptée au contexte canadien. Ce n'est qu'après que nous pourrions rédiger une loi sensée. On semble craindre de devancer l'opinion publique.

À Vancouver, l'approche visant à réduire les méfaits des drogues jouit de l'appui d'à peu près toutes les personnes que je rencontre, y compris des professionnels de la santé, du milieu scolaire, des parents, des policiers, des travailleurs sociaux, des avocats et des organismes communautaires. Mis à part quelques grenouilles de bénitier de la vallée, je ne connais personne qui soit contre l'idée d'éviter la mort aux toxicomanes. L'impression qu'il existe une grande résistance à cette approche au Canada est probablement fausse.

Je lisais justement la transcription du témoignage de porte-parole de la Fondation de la recherche sur la toxicomanie. D'après eux, ce qu'il faut, c'est une vaste campagne d'information. C'est ce que nous faisons à Vancouver. Nous n'obligeons pas les toxicomanes de notre quartier à se déplacer vers un autre quartier

own neighbourhood. We have undertaken that educational process, and gone beyond that. I do not see that problem in Vancouver. Maybe there are other parts of Canada that have not experienced the same problems, and have not bothered to look into the situation, and which still need that education.

Laws are being drafted for the general population in Canada. The people at the very low end of the stick lose out because they fall within a special-case scenario. Perhaps Vancouver is different from the rest of Canada. I do not know. I am worried that this law will make it harder for us to do our jobs.

Senator Gigantès: Both of you listed a number of things which could be part of a better solution. Both of you said that this bill, like the existing legislation, would only make your jobs harder. Mr. Mosely said that, in Vancouver, the police will not bother laying charges any more, because they just cannot cope.

Mr. Mosely: The police will not, and neither will Crown counsel.

Senator Gigantès: Let me ask both of you to hypothesize. What would happen if we treated all drugs the way we treat alcohol? We have a liquor control board. Why could we not have a drug control board where people could get the drugs they need? In other words, we could decriminalize them all and see what happens.

Mr. Mosely: I think the way we treat alcohol is wrong. When you are dealing with drugs such as cocaine and heroin, which have much higher addictive properties, that is not a solution either. There must be medical intervention in the process. It must be controlled. Someone should not be able to automatically gain access to drugs. No, I do not think that is right for our society.

Senator Gigantès: Under medical supervision, would it not at least take away from the criminals the profits they make from selling drugs; profits which allow them to corrupt society?

Mr. Mosely: It would be ideal to have a situation where children did not grow up abused; it would be ideal if everyone had access to education by the time they were grown up; it would be ideal if parents did a proper job in raising their kids. If all of those situations were the case, we would not have any problems. However, there are many other problems within this problem.

I am not saying that the Senate or the House of Commons should consider decriminalizing the possession of drugs, or even decriminalizing the possession of marihuana. Marihuana is a different story, and I do not want to touch it. Let us not talk about it. I find this legislation on the subject of marihuana incredible. It is insane. If this legislation passes, we must be careful about the penalties for simple possession. I would be happy to see a fining system in place for the carrying around of most of these drugs. However, I think that traffickers should be stomped on as hard as

de Vancouver. Nous essayons de régler le problème là où il se manifeste. Nous avons entrepris ce processus d'information et nous sommes même allés plus loin. Le problème n'existe pas à Vancouver. D'autres régions du Canada ont peut-être éprouvé d'autres difficultés et ne se sont pas données la peine d'examiner la situation. Elles ont tout de même besoin de ce processus d'information.

Au Canada, on rédige des lois s'appliquant à l'ensemble de la population. Les marginalisés sont perdants parce qu'on les considère comme des cas spéciaux. Vancouver fait peut-être exception au Canada; je n'en sais rien. Je crains que cette loi ne nous rende la tâche plus difficile.

Le sénateur Gigantès: Vous avez tous deux énuméré des mesures qui pourraient rendre la solution encore meilleure. Vous avez tous deux dit que le projet de loi à l'étude, tout comme la loi actuelle, ne serviraient qu'à rendre votre travail plus difficile. M. Mosely a affirmé qu'à Vancouver, les services policiers ne se donneront plus la peine de porter des accusations, parce qu'ils ne sont plus capables de maîtriser la situation.

M. Mosely: Ils ne le feront plus, ni la police, ni les avocats de la Couronne.

Le sénateur Gigantès: Examinons une situation hypothétique. Qu'arriverait-il si toutes les drogues étaient traitées comme l'alcool? Il existe une régie des alcools. Pourquoi ne pouvons-nous pas établir une régie des drogues où l'on pourrait se procurer ce dont on a besoin? En d'autres mots, nous pourrions décriminaliser toutes les drogues et voir ce qui se produit.

M. Mosely: Je ne crois pas que l'approche adoptée en ce qui concerne l'alcool soit la bonne. Ce ne serait pas non plus la solution pour les drogues comme la cocaïne et l'héroïne, qui sont beaucoup plus toxicomanogènes. Il faut prévoir une aide médicale. Il faut que cela se déroule dans un milieu contrôlé. Il ne faudrait pas que l'on puisse obtenir librement des drogues. Non, je ne crois pas que ce soit la bonne solution pour notre société.

Le sénateur Gigantès: Si cela avait lieu sous supervision médicale, la solution n'aurait-elle pas au moins l'avantage de retirer aux criminels le profit de la vente des drogues qui leur permet de corrompre la société?

M. Mosely: Un monde où il n'y aurait pas d'enfants maltraités, où tout le monde serait instruit avant d'atteindre l'âge adulte, où les parents éduqueraient bien leurs enfants serait idéal. Si nous vivions dans un tel monde, il n'y aurait pas de problème. Toutefois, cette question recouvre de nombreux autres problèmes.

Je ne dis pas qu'il faudrait que le Sénat ou la Chambre des communes envisage la possibilité de décriminaliser la possession de drogues, voire la possession de marihuana. La marihuana est une autre paire de manches, et je ne suis pas ici pour en parler. Parlons d'autre chose. La façon dont on légifère en matière de marihuana est incroyable. C'est absolument insensé. Si le projet de loi à l'étude est adopté, il faudra accorder une attention spéciale aux peines prévues pour la simple possession. Je me contenterais de condamner ceux qui ont en leur possession la

possible. I fully agree with those clauses in this bill. That is no problem.

When the regulations come down, I do not have any faith that they will be what we need them to be in order to do the job in the community. That stuff must be included in the bill. The bill must be drafted so that treatment and prevention are part of the solution. This bill does not look to me like a health bill in any way, shape or form. It looks to me like a very simple punishment bill.

The European model is interesting. They have a program to provide free heroin to people. I think they charge five francs a week with which an addict might obtain heroin. On that program, they will only take someone who has been a drug addict for at least two years; they will only take someone who has already failed on regular drug treatment programs and has already failed on a methadone replacement program. Only then will they provide an addict with heroin, not in an injectable form, but in a cigarette form. That makes the addicts happy, and crime rates go down. Good benefits come out of it. We should try some of those experiments here in Canada and start moving towards the 21st century, rather than stay in the 1920s.

Senator Gigantès: What was the public reaction in those European countries to such progressive methods?

Mr. Mosely: Probably the same reaction we had in Vancouver when we first brought out the needle exchange program. There was a great deal of misinformation, and a lot of reaction. We had our medical health officer come out and say, "Look, this makes sense to me." We had the support of our mayor. He was from a fairly conservative political party. He came out and said, "Look, this makes sense to me." If we get a broad scale of support from important figures, then that negative reaction goes away.

I do not know what happened in Europe. I barely managed to obtain copies of what they are doing over there. That is another problem. There is no central place we can apply to here in Canada to obtain information on what works in other countries. We had to find some doctor at Simon Fraser University, and then apply through them in order to obtain some information on that.

Mr. Hillier: We had discussions yesterday with representatives from Frankfurt with respect to their initiatives, which are quite progressive in Germany. They are out on a limb because the rest of the Federal Republic of Germany does not necessarily support all of the things that are happening in Frankfurt. One of the interesting things they did was to hold community meetings in the main subway rail station. They set out 500 chairs, and as people passed by outside of the station, or got off the trains, they would sit down and listen. It was a case of "Frankfurt meets the drug-using community". Eventually this grew, and they had a second meeting.

plupart de ces drogues au paiement de différentes amendes. Toutefois, il faudrait frapper le plus durement possible les trafiquants. Je suis entièrement d'accord avec ces articles du projet de loi. Ils ne m'indisposent pas.

Quand on prendra le règlement d'application, je doute qu'il corresponde à ce dont nous avons besoin pour bien faire notre travail au sein de la collectivité. Ces dispositions doivent être prises dans le projet de loi. Celui-ci doit être rédigé de telle façon que le traitement et la prévention font partie de la solution. Le projet de loi à l'étude ne me semble pas avoir quelque rapport que ce soit avec la santé. Il donne plutôt l'impression qu'il sert simplement à punir.

Le modèle européen est intéressant. Il existe un programme de distribution sans frais d'héroïne. On exige, je crois, cinq francs par semaine de l'héroïnomanie. Ne serait admis à ce programme que celui qui est toxicomane depuis au moins deux ans, qui a déjà fait une cure de désintoxication et pour lequel un programme de remplacement par la méthadone a échoué. Il faut absolument que le toxicomane satisfasse à tous ces critères avant qu'on lui fournisse de l'héroïne, non pas sous forme injectable, mais sous forme de cigarette. Ainsi, l'héroïnomanie est heureuse, et le taux de criminalité baisse. L'approche a donc des avantages. Nous devrions faire l'expérience de programmes comme ceux-là au Canada et penser en fonction du XXI^e siècle, plutôt que de nous cantonner dans l'esprit des années 1920.

Le sénateur Gigantès: Comment le public a-t-il réagi à ces méthodes progressives dans les pays européens?

M. Mosely: Sa réaction fut probablement la même que celle que nous avons connue à Vancouver lorsque nous avons mis en place le programme d'échange des seringues. Beaucoup de gens étaient mal informés et ont donc réagi vivement. Notre médecin hygiéniste a déclaré publiquement que ce programme lui semblait sensé. Nous avons obtenu l'appui du maire, qui représente un parti politique plutôt conservateur et qui a lui aussi affirmé publiquement son soutien. Si nous réussissons à obtenir l'appui de personnalités importantes, la réaction négative disparaît.

J'ignore ce qui est arrivé en Europe. Vous ne croiriez pas tout ce qu'il a fallu faire pour obtenir de la documentation à ce sujet. C'est là un autre problème. Il n'existe pas au Canada de centre auquel s'adresser pour obtenir de l'information sur ce qui se passe ailleurs. Nous avons fini par découvrir un médecin de l'université Simon Fraser qui a pu nous obtenir l'information.

M. Hillier: Nous nous sommes entretenus hier avec des représentants de Francfort au sujet de leurs initiatives, qui sont très progressives en Allemagne. Ils ont le dos au mur parce que le reste de la République fédérale d'Allemagne n'appuie pas forcément toutes les mesures prises à Francfort. Une des initiatives intéressantes a été la tenue de réunions communautaires dans la station centrale de métro. Ils y ont placé 500 chaises et, à mesure que les gens défilaient devant la station ou débarquaient du train, ils leur demandaient de s'asseoir et d'écouter. Francfort a tendu la main à ses toxicomanes. Le projet a connu un tel succès qu'ils ont dû tenir une deuxième réunion.

You are right. The initial reaction is probably negative, but it is only by example that things start to change. That is one of the things we deal with in Toronto. Often the day-to-day realities of people living in communities and dealing with substance abuse on their streets, or outside their doors, come to the attention of city council or the government. We must address that issue as it arises, but we must see beyond that perspective and hold out until other solutions make sense. In European countries, there have been problems in terms of public acceptance, but that acceptance has grown. People have begun to understand that there are different approaches.

Senator Jessiman: I do not know if either one of you had an opportunity to read the *Globe and Mail* today, and in particular a column about Frankfurt.

Mr. Hillier: I heard about it, but I did not read it.

Senator Jessiman: It is very interesting. It talks about health rooms. The author says that the result of what they are doing is complete elimination of the open-air drug market that formerly blighted the downtown, a 40 per cent reduction in street robbery and robberies from cars, and a reduction in the number of drug-related emergency calls from three a day to two a week.

Did you meet the two gentlemen, the deputy chief of police and the senior prosecutor from the Frankfurt regional court?

Mr. Hillier: Yes.

Senator Jessiman: It is interesting that he is a doctor. Is he a medical doctor?

Mr. Hillier: I am not sure. Actually, we had breakfast with them on Tuesday morning and talked with them about the strategy and how that came about. They have their weekly Monday meeting. The four gentlemen who were in Toronto meet every Monday morning for a couple of hours and brainstorm on the situation.

Senator Jessiman: How long has that been in existence?

Mr. Hillier: I think since 1989.

Senator Jessiman: Seven-plus years.

I want to get back to the marihuana matter. I assume from your remarks that you think marihuana really is no worse than alcohol.

Mr. Mosely: I think it is much less worse than alcohol.

Mr. Hillier: We raised the question of marihuana with the Frankfurt people, but they would not discuss it because to them it is a non-issue. I feel that alcohol presents many more social problems than marihuana does. However, this is not an issue about which is worse because the abuse of substances creates problems. I do not think weighing their value in those terms makes sense. It depends on the person and the situation.

Vous avez raison. La réaction initiale est probablement négative, mais il faut donner l'exemple, si l'on veut que cela change. C'est l'un des obstacles à surmonter à Toronto. Souvent, les personnes aux prises avec la présence de toxicomanes sur leur rue ou sur le pas de leur porte portent leur réalité quotidienne à l'attention du conseil municipal ou du gouvernement. Il faut régler ces problèmes dès qu'ils surviennent, mais il faut aussi voir plus loin et savoir patienter jusqu'à ce qu'on ait trouvé la bonne solution. En Europe, il n'a pas été facile de faire accepter ces programmes par la population, mais le degré d'acceptation a augmenté. Les gens commencent à comprendre qu'il existe plusieurs approches différentes.

Le sénateur Jessiman: J'ignore si l'un d'entre vous a eu le temps de lire le *Globe and Mail* aujourd'hui, mais je signale qu'il y a un article au sujet de Francfort.

M. Hillier: J'en ai entendu parler, mais je n'ai pas eu le temps de le lire.

Le sénateur Jessiman: L'article est fort intéressant. On y parle des salles d'injection pour toxicomanes. L'auteur affirme qu'elles ont pour résultat d'éliminer complètement le commerce de la drogue sur la rue, à l'origine du délabrement du centre-ville, qu'elles font baisser de 40 p. 100 les vols commis sur la rue et les cambriolages d'autos et qu'elles réduisent le nombre d'appels d'urgence reliés aux drogues qui est passé de trois par jour à deux par semaine.

Avez-vous rencontré les deux messieurs, c'est-à-dire le chef de police adjoint et le procureur principal de la cour régionale de Francfort?

M. Hillier: Oui.

Le sénateur Jessiman: Il est intéressant de noter qu'il est docteur. Est-il docteur en médecine?

M. Hillier: Je n'en suis pas certain. En réalité, nous avons pris le petit déjeuner avec eux, vendredi matin, et avons discuté de leur stratégie et des raisons pour laquelle ils l'avaient adoptée. Ils ont leur réunion hebdomadaire le lundi. Les quatre messieurs qui se trouvaient à Toronto se rencontrent tous les lundis matins pour quelques heures afin de lancer des idées.

Le sénateur Jessiman: Depuis quand font-ils cela?

M. Hillier: Depuis 1989, je crois.

Le sénateur Jessiman: Donc, depuis plus de sept ans.

J'aimerais en revenir à la question de la marihuana. Je suppose, d'après vos remarques, que, pour vous, la marihuana n'est en réalité pas pire que l'alcool.

M. Mosely: Elle est bien moins pire que l'alcool.

M. Hillier: Nous avons parlé de marihuana avec les gens de Francfort, mais ils ont refusé d'en discuter parce qu'ils estiment qu'elle ne représente pas un problème. J'estime que l'alcool crée plus de problèmes sociaux que la marihuana. Toutefois, il n'est pas question ici de décider lequel est le pire, car la consommation excessive de n'importe quelle substance crée des problèmes. Il n'est donc pas raisonnable d'en peser le pour et le contre en ces termes. Tout dépend de la personne et du contexte.

Senator Jessiman: Before I sat on this committee and began to read this material, my perception was that if you started to smoke marihuana, you went on to hashish, coke and heroin. I take it from what you are saying that your view is that everyone who drinks alcohol does not become an alcoholic.

Mr. Mosely: No.

Senator Jessiman: I assume that for someone who smokes marihuana, the likelihood of them moving up to the next step is the same.

Mr. Mosely: If they have an addictive personality, they can start on milk and move on to heroin. The type of personality and the experiences they had up to the age of six pretty much sets the pattern for how the rest of their life will go.

Senator Pearson: You are obviously very well plugged in to your community, which makes your arguments and your presentations persuasive. I would be interested in knowing the degree to which the drug users themselves are involved in helping to find the solutions.

Mr. Mosely: I was hoping to be able to talk about that, actually. We have a group in Vancouver called IV Feed, which is set up and run by drug users. They have set themselves up with a drop-in centre where like individuals can get information about health care. A food bank is also being run out of that centre. The whole setup is run by drug users, and it is very new; it has only been in existence for approximately the last four months or so. However, they are having a terrible time trying to get funding. They cannot get funding from health or alcohol or drug programs. The only source of funding has been the Ministry of Social Services, which is being very creative with funding in Vancouver, and I must praise them.

Senator Nolin: Try the church.

Mr. Mosely: Church groups are all actively involved in that community, but when it comes to dealing with drug users, they tend not to want to get involved.

The other point is that these users want to do this themselves. They are only looking for some money to open up a space where they can set up a drop-in centre in which to run their program. One of the first projects they are considering is as the result of a suggestion by the head of our needle exchange program, John Turvey, who said, "Why not set up a project whereby drug users would go around cleaning up used needles, condoms and wrappers around the community?" They think this is a good idea, and it looks like they will be doing it.

One of the things we want to do is change the public perception of who these people are. Right now, I know people who are on methadone maintenance, and others who have nipped in and out of heroin addiction. I know just about any kind of drug user you can imagine. They are a vital part of our community, as well as being drug addicted. A lot of them care. There are some who are

Le sénateur Jessiman: Avant de devenir membre du comité et de lire cette documentation, je croyais que fumer de la marihuana entraînait inévitablement à prendre du haschisch, de la cocaïne et de l'héroïne. D'après ce que vous dites, j'en conclus que ce n'est pas parce qu'on boit qu'on devient alcoolique.

M. Mosely: Non.

Le sénateur Jessiman: Je suppose que c'est la même chose pour celui qui fume de la marihuana.

M. Mosely: Si sa personnalité le prédispose à la toxicomanie, il peut boire du lait et finir par prendre de l'héroïne. Le genre de personnalité et les six premières années de vie sont assez déterminantes.

Le sénateur Pearson: De toute évidence, vous êtes fort au courant de ce qui se passe au sein de votre collectivité, ce qui donne beaucoup de poids à vos arguments et à vos exposés. J'aimerais savoir à quel point les toxicomanes eux-mêmes aident à trouver les solutions.

M. Mosely: J'espérais justement pouvoir en parler. Il existe à Vancouver un groupe appelé IV Feed, qui a été formé et est dirigé par des toxicomanes. Ils ont ouvert un centre d'accueil qui distribue de l'information sur les soins de santé. Le centre abrite aussi une banque alimentaire. Tout nouveau — il n'existe que depuis quatre mois environ —, il est dirigé par des toxicomanes. Cependant, ses dirigeants éprouvent bien des difficultés à trouver des sources de financement. Ils ne parviennent pas à obtenir des subventions prévues pour les programmes de santé et les services aux alcooliques ou aux toxicomanes. La seule source de fonds jusqu'ici a été le ministère des Services sociaux, qui a fait preuve de beaucoup de créativité dans la manière dont il finance des programmes à Vancouver, ce dont je le félicite.

Le sénateur Nolin: Demandez l'aide des églises.

M. Mosely: Tous les groupes confessionnels participent activement à la vie de la collectivité, mais ils ont tendance à se tenir loin des toxicomanes.

Autre point à souligner, ces toxicomanes veulent le faire eux-mêmes. Tout ce dont ils ont besoin, c'est d'un peu d'argent pour ouvrir un local où ils peuvent établir un centre d'accueil à partir duquel ils exécuteront leurs programmes. Un des premiers projets envisagés leur a été suggéré par le chef de notre programme d'échange des seringues, John Turvey, qui a dit: «Pourquoi ne pas établir un projet dans le cadre duquel les toxicomanes feraient le ménage du quartier, ramassant les seringues et les condoms usagés, de même que leurs emballages?» L'idée leur a semblé bonne, et il semble bien que c'est ce qu'ils vont faire.

Un de nos objectifs est de changer l'attitude de la population à l'égard de ces gens. Actuellement, j'en connais qui suivent un traitement continu par la méthadone et d'autres qui ont réussi à surmonter leur héroïnomanie. Je connais à peu près tous les genres de toxicomanes imaginables. Ils ne sont pas que des toxicomanes; ils représentent aussi une composante vitale de notre collectivité.

just on a downward slide, and there is nothing that can be done with them for now.

The other side of this situation is that you cannot force people to solve their own problems. We hope that this program will help in that respect, because they speak the same language as their prospective customers, and what they have to say will be given a lot more credibility. There is a lot of distrust within the drug-using community because of the fact that the trade in drugs is illegal, so it is hard to get a handle on users. Thus there is a real potential for this group to develop some good programs if they are given support.

We have them paired up with existing programs in the community right now, under which we do the administration of their funding. We take care of making sure that the funds go where they are supposed to go, but they are running the program themselves. When they opened up their doors, they were having problems with people coming in and using their facility as a shooting site, and people trying to coerce others into giving them drugs, and so on, but they have managed to police that situation themselves, and those types of activity seem not to be happening any longer in their centre.

The original idea in setting up this group was aimed at eventually setting up a safe shooting site, but that is hard to do under the current legislation, and I do not see anything in this bill that will change that situation. No matter what we do, we always seem to have to say, "Gosh, if only we did not have the Criminal Code in our way."

There are also all kinds of problems with the sex trade workers. It is an awful situation right now.

Senator Milne: Mr. Hillier, you are on the mayor's drug task force in Toronto. We have been hearing some very persuasive arguments about decriminalizing the use of marihuana. What would this do to your programs? You were describing that you have high drug use areas, and that the people who live in those areas get really upset, and the police get involved and manage to move the problem out to the next block. How would decriminalizing marihuana make any difference to that, or would it?

Mr. Hillier: I do not think the answer is necessarily in decriminalizing marihuana. The answer is in the approach which is taken and the alternatives which are provided. Decriminalizing is only one piece of any strategy. The reality is that you must involve users and community groups in any decisions around these problems because the pressure still comes from the local residents who are furious, or feel completely unsafe, because of substance abuse in their neighbourhood.

One of the major issues that we are dealing with in the city of Toronto is crack cocaine use. I am not speaking on behalf of the mayor, or taking the words out of her mouth, but one of the concerns that I hear when I listen to her is that we do not have a

Beaucoup d'entre eux se soucient de ce que pense la collectivité. Certains autres sont simplement sur une mauvaise pente, et il n'y a rien à faire avec eux pour l'instant.

Par contre, on ne peut obliger les gens à s'aider eux-mêmes. Le centre d'accueil devrait aider à cet égard, parce que ceux qui y travailleraient parlent le même langage que leur clientèle, qui leur fera dès lors davantage confiance. Les toxicomanes sont très méfiants parce que le commerce des drogues est illégal. Il est donc difficile d'avoir prise sur eux. Par conséquent, ce groupe pourrait fort bien mettre sur pied d'excellents programmes, s'il reçoit l'appui voulu.

Pour l'instant, nous l'avons jumelé à des programmes existants au sein de la collectivité dans le cadre desquels nous administrons ses fonds. Nous veillons à ce que les fonds soient affectés là où ils sont censés aller, mais ils gèrent eux-mêmes le programme. Lorsqu'ils ont ouvert leurs portes, ils ont eu des difficultés parce que certains se servaient du centre comme piquerie, essayaient de les obliger par la force à leur donner des drogues, et ainsi de suite. Ils ont cependant réussi à s'imposer, et le centre ne semble plus avoir ce genre de problème.

L'objectif initial, lorsque le groupe a été formé, était d'ouvrir un jour une piquerie sans danger. Cependant, il est difficile de le faire sous le régime des lois actuelles, et je ne vois rien dans le projet de loi à l'étude qui change la situation. Quoi que nous fassions, c'est toujours le même refrain: «Ah, si seulement nous n'avions pas les mains liées par le Code criminel».

Les prostitués posent aussi des problèmes de toutes sortes. La situation est peu reluisante, actuellement.

Le sénateur Milne: Monsieur Hillier, vous avez fait partie du groupe de travail en matière de drogues formé par la maire de Toronto. Nous avons entendu des arguments très persuasifs en faveur de la décriminalisation de la marihuana. Quelle influence aurait cette décriminalisation sur vos programmes? Vous dites qu'il existe des quartiers à forte concentration de toxicomanes, que ceux qui habitent ces quartiers en sont très indisposés et que, lorsque la police intervient, on pellette le problème dans la cour du voisin, c'est-à-dire qu'on déplace les toxicomanes vers le pâté de rues voisin. En quoi la décriminalisation de la marihuana changera-t-elle quelque chose, si elle change effectivement quelque chose?

M. Hillier: Je ne crois pas que la solution soit forcément de décriminaliser la marihuana. La solution réside en fait dans l'approche adoptée et les choix offerts. La décriminalisation ne représente qu'un volet de la stratégie. En réalité, il faut faire participer les toxicomanes et les groupes communautaires à la prise des décisions visant à régler ces problèmes, car les pressions continuent d'être exercées par ceux qui habitent le quartier et qui sont furieux ou se sentent menacés par la présence des toxicomanes.

L'un des grands dossiers avec lesquels nous sommes aux prises à la Ville de Toronto est la consommation de crack. Je ne parle pas au nom de la maire, ni ne lui enlève les mots de la bouche, mais quand j'écoute ce qu'elle dit, je sais qu'elle est préoccupée

handle on the crack cocaine issue, which involves a lot more violence and a lot of unpredictability in terms of the user. We need to find ways to work with this community. If we push this activity out of our communities and criminalize it, that will not increase our understanding of the habit, or how to deal with it.

Senator Milne: Mr. Mosely, you describe a horrendous situation in one of our major Canadian cities.

Mr. Mosely: It is horrendous. It is really bad.

Senator Milne: I wonder what we can do in this committee. We would appear to have three choices here in this committee: we can pass this bill as it is, we can amend it, or we can defeat it and send it back to the Senate. I do not see that any of those choices would help in any way whatsoever to solve any of the problems that you have mentioned. What would you suggest?

Mr. Mosely: I realize your dilemma because I have seen this same thought expressed in the transcripts from previous deliberations here. You have been asking almost everyone who has come before you what you should be doing. I do not know that I have any more of an answer.

I am not at all well-versed on how the federal government works. My gut reaction would be that this bill should be defeated, but that some really strong recommendations should be made. I am not saying that the current Narcotic Control Act and Food and Drug Act do not need to be revamped. However, without carefully thinking through the passage of this bill, I am worried that this situation will just perpetuate for another 20 years.

We need to send a strong message to everyone concerned that his situation needs some serious thought. It is not something that we can ignore because we are afraid of public opinion or other things. It has major implications directly on peoples' ability to live in this country, and our ability to survive as a community.

The situation is really awful. I do not see that any amount of mending will do this bill any good. Passing it will not do anyone any good, and amending it and sending it back will not solve the problems that I think many of the witnesses who have been before this committee have had with this bill. It needs to be reconsidered; our whole drug strategy needs to be reconsidered.

The Chairman: Mr. Hillier, do you have any comments on that?

Mr. Hillier: We need to take an independent approach to this situation. We must talk to people across the country. Let us invite people around this table, and other tables in Ottawa, to come to the various cities and see how our programs are working and how legislation affects large cities.

I had the opportunity to speak with Allan Rock recently at a meeting in Toronto. One of the things that he was talking about was the pressure that comes from smaller communities across the country which only think about this issue in theoretical terms and are highly influenced by the mass media. We know how effective

par le fait que nous n'avons pas pris sur le problème du crack. Le consommateur de crack est beaucoup plus violent et beaucoup plus imprévisible que les autres toxicomanes. Il faut trouver des moyens de travailler de concert avec ce milieu. Ce n'est en l'expulsant de nos quartiers et en le criminalisant que nous comprendrons mieux l'accoutumance ou la façon de la traiter.

Le sénateur Milne: Monsieur Mosely, vous décrivez une situation horrible, et ce dans une de nos grandes villes canadiennes.

M. Mosely: Elle est horrible. En fait, elle est pourrie.

Le sénateur Milne: Je me demande ce que peut faire notre comité. Nous semblons avoir trois choix: adopter le projet de loi à l'étude tel quel, le modifier ou le rejeter et le renvoyer au Sénat. Je ne vois pas en quoi l'un de ces trois choix aiderait à régler les problèmes que vous avez décrits. Que proposeriez-vous?

M. Mosely: Je suis conscient de votre problème, car j'ai vu les mêmes réflexions exprimées dans le compte rendu de délibérations antérieures. Vous avez posé la question à presque tous les témoins. Je ne crois pas connaître la réponse mieux que vous.

Je ne connais pas du tout les rouages du gouvernement fédéral. Ma réaction instinctive serait de rejeter le projet de loi et de faire des recommandations vraiment musclées. Je ne dis pas qu'une réforme des actuelles Loi sur les stupéfiants et Loi sur les aliments et drogues ne s'impose pas. Toutefois, si le projet de loi est adopté sans mûre réflexion, je crains que cela ne fasse que perdurer la situation pendant 20 autres années.

Il faut bien faire comprendre à tous les intéressés que la situation mérite une sérieuse réflexion. Ce n'est pas un problème que l'on peut ignorer par crainte de l'opinion publique, entre autres. Il a une incidence importante et directe sur la capacité des Canadiens de vivre ici et de leur capacité de survivre en tant que société.

La situation est vraiment pourrie. Je ne vois pas comment des modifications, quel qu'en soit le nombre, amélioreront le projet de loi à l'étude. L'adopter n'aidera pas et le modifier et le renvoyer au Sénat ne règlera pas les problèmes que vous ont décrits de nombreux témoins. Il faut tout remettre sur le métier; en fait, il faut repenser toute notre stratégie en la matière.

La présidente: Monsieur Hillier, avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

M. Hillier: Il faut adopter une approche indépendante. Il faut parler à des Canadiens de tous les coins du pays. Nous vous invitons, vous qui êtes à cette table et d'autres décideurs d'Ottawa à venir dans les diverses villes voir comment fonctionnent nos programmes et l'effet qu'a la loi sur les grandes villes.

J'ai eu l'occasion récemment de m'entretenir avec Allan Rock, durant une réunion à Toronto. Il a mentionné entre autres les pressions exercées par les petites localités du pays dont les membres n'ont qu'une conception théorique du problème et subissent énormément l'influence des médias de masse. Nous

the media are at playing up isolated incidents with relation to drugs ravaging the country.

However, it is in the larger cities where we will need to be innovative and deal with this problem head-on. That is where we will have our problems. People must understand that the media have been very influential at creating an atmosphere of fear by suggesting that things are out of control, and that drugs will be the demise of our society. I do not think that picture is accurate.

Senator Doyle: A moment ago, someone said that the government had obviously devoted a lot of time to this particular piece of legislation. You are telling us that we should slow down now and give this thing some serious thought. I wonder what you think we have been doing. This was identified as a rather serious problem by Mr. Justice LeDain 20-odd years ago, and we have all been waiting for the other shoe to drop since then.

Tell me something, both of you, from your particular viewpoints: While this serious thought was being given to this piece of legislation we have here today, were you contacted by any of the organizations for which you work? Was their advice sought?

Mr. Mosely: I do not know if anyone was contacted on the original legislation.

Senator Doyle: This just came out in the bill?

Mr. Mosely: I first heard about this legislation about six months ago, and started to get some intimation on what was being proposed. I was appalled. Some of it was mis-information, I must admit, but I am still shocked at what has been going on.

I have done things before, too, where I think I know what is going on in a situation and I make what I think are well-informed decisions about it. I then sit down and start to talk to some people who are involved. The things that I have learned in the last eight years from drug users, prostitutes and other people are mind boggling. I would never have thought of those situations if I had not bothered to immerse myself in them.

If anyone in the country is drafting drug legislation, I would like them to come to Vancouver and sit down with a number of people whom I could pull together to talk about what is going on in that city beyond what I could present here. I am not the best spokesperson on this issue. I was the fourth or fifth person on the list to come here. There are other people who are more immersed in this situation who should come ahead of me.

More than likely, the drafters would not have a true understanding of not only what is going on but also what people have already talked about in terms of solutions.

Senator Doyle: And in Toronto?

Mr. Hillier: My understanding is that Toronto as a city has not been consulted — that is, not that I am aware of — about this piece of legislation. I first spoke to this piece of legislation two years ago in another role, working for the public health department in the City of Toronto. At that point as well, it was a

savons avec quelle efficacité les médias peuvent amplifier des incidents isolés pour illustrer les dommages causés par la drogue au pays.

Toutefois, c'est dans les grands centres urbains qu'il faudra faire preuve d'imagination et s'attaquer de front au problème. C'est là que nous éprouverons des difficultés. Il faut que les gens comprennent que les médias ont beaucoup contribué à la psychose en laissant croire que nous ne maîtrisons plus la situation et que les drogues sonneront le glas de notre société. Je ne crois pas que ce tableau soit juste.

Le sénateur Doyle: Il y a quelques instants, quelqu'un a dit que le gouvernement avait de toute évidence consacré beaucoup de temps à cette mesure législative particulière. Vous nous dites que nous devrions maintenant ralentir le processus et bien réfléchir à cette mesure. Je me demande ce que vous croyez que nous faisons. Voilà 20 ans déjà que le juge LeDain a qualifié cette question de problème plutôt grave, et rien n'a encore été fait.

J'aimerais que vous répondiez tous deux à une question: pendant que l'on réfléchissait mûrement à la mesure législative à l'étude, les organismes pour lesquels vous travaillez ont-ils communiqué avec vous? Leur a-t-on demandé leur avis?

M. Mosely: J'ignore si l'on a communiqué avec quelqu'un au sujet de la loi initiale.

Le sénateur Doyle: C'est la première fois que vous entendez parler du projet de loi?

M. Mosely: La première fois que j'en ai entendu parler, c'était il y a environ six mois. C'est alors que j'ai commencé à avoir une idée de ce qui était projeté. J'ai été consterné. J'avoue qu'une partie de l'information dont je disposais était erronée, mais je suis quand même choqué par les mesures envisagées.

Il fut un temps où, moi aussi, je croyais être au courant de la situation et faire des choix éclairés. Par la suite, j'ai rencontré des personnes travaillant dans le milieu. Ce que m'ont appris au cours des huit dernières années les toxicomanes, les prostitués et d'autres est ahurissant. Je n'aurais jamais même pu imaginer de pareilles situations si je ne m'étais pas donné la peine d'aller voir par moi-même.

J'aimerais que quiconque est en train de rédiger une loi en matière de drogues vienne à Vancouver et rencontre des gens que je réunirais pour parler de ce qui se passe dans cette ville et que je ne puis vous décrire ici. Je ne suis pas le meilleur porte-parole dans ce dossier. Mon nom figurait au quatrième ou au cinquième rang sur la liste des personnes pouvant servir de porte-parole. D'autres s'y connaissent mieux que moi.

Il est plus que probable que ceux qui rédigent les lois ne comprennent pas non seulement ce qui se passe, mais aussi ce dont les gens ont déjà parlé en termes de solutions.

Le sénateur Doyle: Et à Toronto?

M. Hillier: Je crois savoir que la ville de Toronto n'a pas été consultée, du moins pas que je sache, au sujet de ce projet de loi. J'ai pour la première fois pris la parole au sujet de cette mesure législative, il y a deux ans, en une autre capacité, alors que je travaillais pour le service de santé publique de la ville de Toronto.

complete surprise. I happened to sort of pounce upon it in the media and ask that the health department take a position on it. It sort of grew out of that. No one officially knew that it was happening at the time. It certainly was a surprise to us as well.

Senator Doyle: Have you talked to any of the authors, the people who put it together?

Mr. Mosely: No.

Mr. Hillier: No.

Senator Doyle: They have not sought you out?

Mr. Hillier: No.

Mr. Mosely: No.

Senator Doyle: Do you have any idea why you are being totally ignored?

Mr. Mosely: I was shocked to see that the bill had already been passed by the House of Commons, frankly. I thought there was to be some debate on this bill. However, when I looked into the situation, it seemed as if it all happened on March 6, first reading, second reading, third reading, boom.

The Chairman: Just to clarify that, the bill was passed in its previous reincarnation after committee stage in the House of Commons. It came to us as Bill C-8 after only one day in the House of Commons, but in its incarnation as Bill C-7, it had gone through all of the processes of the House of Commons.

Mr. Mosely: Specifically dealing with Vancouver, our member of Parliament is Anna Terrana. I love Anna, and we work well together, but Anna is a rookie MP. I have accompanied Anna on tours around our neighbourhood, where she has been totally shocked and appalled at what is happening. I have accompanied her on tours with her Ottawa staff. We pass information back and forth, but she is just learning. If the MP for the area is not fully aware of what is going on in her riding, how can the rest of the government know what is going on?

Senator Doyle: I was curious about what has happened to the people in the narcotics branch, the civil servants to whom this problem must be a great and continuing crisis.

Mr. Mosely: We have never been contacted by the Ministry of Justice over this at all.

[Translation]

Senator Nolin: I find your experiences quite revealing. I come from Montreal and your testimony also applies to that city.

Given your experience in the field, particularly in your case in Vancouver, you are really very close to the problem that users as well as the local authorities involved contend with daily. How do you feel about the job provincial authorities are doing? To my knowledge, they still have a role to play in the health field. This

À ce moment-là aussi, ce fut tout une surprise. Je me suis trouvé coincé par les médias et j'ai demandé que le service de santé prenne position à ce sujet. C'est la raison pour laquelle on m'a choisi comme porte-parole. Officiellement, nul ne savait que ce processus était en cours. Nous avons, nous aussi, certes été pris de court.

Le sénateur Doyle: En avez-vous discuté avec les auteurs, ceux qui l'ont rédigé?

M. Mosely: Non.

M. Hillier: Non.

Le sénateur Doyle: Ils n'ont pas cherché à obtenir votre avis?

M. Hillier: Non.

M. Mosely: Non.

Le sénateur Doyle: Savez-vous pourquoi on vous ignore ainsi?

M. Mosely: J'ai été scandalisé de constater que le projet de loi avait déjà été adopté par la Chambre des communes, en toute franchise. Je croyais qu'il devait y avoir un débat. Cependant, quand je me suis renseigné, il m'a semblé que tout s'était fait le 6 mars: la première lecture, la deuxième lecture, la troisième lecture et l'adoption.

La présidente: À titre indicatif, je précise que le projet de loi avait franchi l'étape d'étude en comité à la Chambre des communes durant la session précédente. Nous avons été saisis du projet de loi C-8 une journée seulement après son dépôt à la Chambre des communes, mais, en tant que projet de loi C-7, il avait déjà franchi toutes les étapes à la Chambre des communes.

M. Mosely: Pour ce qui est de Vancouver comme tel, notre député est Anna Terrana. J'aime bien Anna, et nous travaillons bien ensemble, mais il n'y a pas longtemps qu'elle est députée. Je l'ai accompagnée dans des visites de notre quartier. Elle a été scandalisée et consternée de voir ce qui s'y passait. Je l'ai aussi accompagnée durant des visites organisées pour son personnel d'Ottawa. Nous échangeons de l'information, mais elle en a encore beaucoup à apprendre. Si la députée de la circonscription ne sait pas très bien ce qui s'y passe, comment le reste du gouvernement peut-il le savoir?

Le sénateur Doyle: Je me demandais ce qui était arrivé à ceux qui travaillent à la direction des stupéfiants, aux fonctionnaires pour lesquels ce problème doit représenter une crise permanente.

M. Mosely: Nous n'avons jamais été approchés par le ministère de la Justice à ce sujet.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vos expériences sont quant à moi très révélatrices. Je viens de Montréal et votre témoignage s'applique aussi à Montréal.

De votre expérience du terrain, surtout dans votre cas à Vancouver, vous êtes vraiment très près du problème vécu quotidiennement à la fois par les usagers et les autorités locales qui ont à traiter ces problèmes. Donnez-nous donc un peu votre avis sur ce qui se fait par les autorités provinciales? À ce que je

bill concerns the health of Canadians. What role do provincial organizations play?

[English]

Mr. Mosely: I will try to be nice.

Senator Nolin: No, be frank.

Mr. Mosely: We are in the middle of reorganizing our entire health system right now. The Vancouver Eastside Alcohol and Drug Advice Association, which we developed and which involves many people from our community, cannot do anything right now. The decriminalization model material on which we wanted to work and discuss with the medical profession, and do some other things, is all on hold because the Vancouver Health Board is just starting to get rolling. Everything is on hold. Alcohol and drug services has basically not done anything new in quite a while now.

Senator Nolin: That is all provincial?

Mr. Mosely: Yes. As a community, we got a bit of money, approximately \$20,000, from the provincial government approximately two or three years ago. We told them, "We want to sit down and figure out what is wrong with our alcohol and drug services delivery of treatments now." We set up different focus groups in our neighbourhood, and we sat down as a group and discussed who might be having a problem accessing drug and alcohol services.

We then talked to single moms, native people, and people who have mental illnesses as well as drug problems. We talked to approximately seven different focus groups at the time, one of which groups was people who are French unilingual. We found that basically the current alcohol and drug treatment programs that we have are totally inadequate, and these are mostly focused on alcohol anyway. They basically serve middle-aged men. That is basically what we have right now, and it is so behind the times that it is unbelievable.

As a community, we set up a youth detoxification program. This program is unique in a number of ways. First, it is partially directed by the kids who use the service. Second, it does not use a religious model for counsel and treatment. Third, it is a mobile program; it is not institutionalized. We not have a building where people go through the program and then leave the building. It is mobile in the sense that if that person needs to be detoxified, or "detoxed" in their home with their family, that is where that can happen. If they want to do it in a hotel room, that is where it happens. If they want to do it at a friend's house, that is alright, too. We try to make it as accessible and comfortable as we can for people to do what they need.

sache, les autorités provinciales ont encore un rôle à jouer dans le domaine de la santé. Ce projet de loi traite de la santé des Canadiens. Quel est le rôle des organisations provinciales?

[Traduction]

M. Mosely: J'essaierai d'être poli.

Le sénateur Nolin: Non, répondez-moi avec franchise.

M. Mosely: Nous sommes au beau milieu d'une restructuration de tout le système de santé actuellement. La Vancouver Eastside Alcohol and Drug Advice Association que nous avons mise sur pied et qui mise sur la participation de nombreux membres de notre collectivité ne peut rien faire pour l'instant. La documentation concernant le modèle de décriminalisation à laquelle nous voulions travailler avec des professionnels de la médecine, entre autres, a été mise en veilleuse parce que le Vancouver Health Board vient tout juste de démarrer. Tout a été mis en veilleuse. Les services aux alcooliques et aux toxicomanes n'ont essentiellement rien fait de nouveau depuis un bon bout de temps.

Le sénateur Nolin: Tous ces services sont provinciaux?

M. Mosely: Oui. En tant que collectivité, nous avons reçu quelques fonds, environ 20 000 \$, du gouvernement fédéral, il y a approximativement deux ou trois ans. Nous leur avons dit: «Nous désirons vous rencontrer pour voir ce qui ne va pas dans la façon dont nos services aux alcooliques et aux toxicomanes fournissent les traitements actuellement». Nous avons formé différents groupes de réflexion dans notre quartier et, en tant qu'un de ces groupes, nous avons discuté des personnes qui pourraient éprouver des difficultés d'accès aux services offerts aux alcooliques et aux toxicomanes.

Nous avons ensuite rencontré des mères célibataires, des Autochtones et des personnes atteintes de troubles mentaux ainsi que des toxicomanes. Nous avons parlé à environ sept groupes de réflexion différents durant cette période, dont l'un était formé de francophones unilingues. Essentiellement, nous avons appris que les programmes actuels de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie sont tout à fait inadéquats, qu'ils sont pour la plupart surtout axés sur l'alcoolisme, de toute façon. Ils répondent essentiellement aux besoins d'hommes d'âge moyen. Voilà ce que nous offrons pour l'instant, et nos services accusent un retard incroyable.

En tant que collectivité, nous avons mis sur pied un programme de désintoxication des jeunes. Le programme est unique de plus d'une façon. Tout d'abord, il est en partie dirigé par les jeunes qui utilisent les services. De plus, il ne se fonde pas sur des valeurs religieuses pour prodiguer conseils et traitements. Ensuite, il s'agit d'un programme «sans domicile fixe», c'est-à-dire qu'il ne se déroule pas en établissement, qu'il ne se déroule pas dans un immeuble dont on entre et on sort. Si la personne a besoin d'une cure de désintoxication, d'être désintoxiquée chez elle, au sein de sa famille, c'est là que ça se passe. Si elle préfère le faire dans une chambre d'hôtel, c'est là que s'exécute le programme. Si elle préfère être désintoxiquée chez un ami, il n'y a pas de difficulté. Nous tentons de rendre le programme aussi facile d'accès et aussi flexible que nous le pouvons afin de permettre à la clientèle de faire ce qu'elle a besoin de faire.

The problem is that, after that, there is no follow-up in terms of counselling, job training, and being able to get them decent housing, which is a problem no matter what we do in that neighbourhood, and the fact that the federal government has abdicated its responsibility for social housing programming is a real pain in the butt.

That is one of the things that we tried to develop in our community, or one part of it. We are working on the kids in the sense that that is our future. We need a healing centre for native people in our community. We need creative programs. We need multiple access so that people can have a choice of how they will get involved in their alcohol or drug treatment program; so that they can look at a number of solution and choose the one that is right for them.

Right now, we have a bunch of old and tired systems, most of them run by religious organizations, that do not have what is needed to get the job done.

[Translation]

I would be interested in hearing what Mr. Hillier has to say about this subject because both of you referred — and Mr. Hillier a little more — to the need for a strategy "on drugs" rather than one "against drugs"...

[English]

Those small words are important.

Do you not believe that there may be too many jurisdictions dealing with this problem with no coordination of efforts, if there are efforts? The federal government, in its capacity as the ruler of what is penal and what is not, should be part of that. Do you not believe that various doors should be knocked on to ensure that there will be a strategy on drugs?

Mr. Hillier: I agree. Any strategy requires multiple levels of involvement. In Toronto, for example, we have two levels of municipal government plus the provincial and federal levels, so we have four levels of bureaucracy. Things can be lost in that system and the system itself is unwieldily to start with. Trying to respond to issues like drug use and AIDS in this country is difficult because of all the levels of government. Because we are so regionalized in our experiences, the issue becomes more complicated when trying to represent a Canadian picture. Your view depends on who your constituency is or on who has the loudest voice. It becomes very difficult.

A strategy must be multifaceted and meet the needs of different jurisdictions. The needs in the city of Toronto are different from those in northern Saskatchewan. The sensibilities, the political correctness and the willingness of communities to swallow certain things are different in different parts of the country, which tends to complicate things. When provincial governments are involved,

La difficulté réside dans le fait qu'il n'y a pas de suivi, que la clientèle ne reçoit pas de counselling, d'initiation au travail, qu'on ne peut l'aider à se trouver un logement décent, ce qui est un problème quoi que nous fassions dans le quartier, et dans le fait que le gouvernement fédéral a renoncé à assumer ses responsabilités en matière de logement social, ce qui est une véritable épine dans le pied.

C'est l'une des choses que nous avons essayé de faire dans notre quartier ou, plutôt, dans une partie de celui-ci. Nous nous concentrons sur les jeunes parce qu'ils représentent l'avenir. Notre collectivité a besoin d'un centre de guérison pour les autochtones de notre collectivité. Nous avons besoin de programmes créatifs. Nous avons besoin d'un accès multiple afin que les intéressés puissent délimiter leur participation au programme de désintoxication pour alcooliques ou toxicomanes qui les concerne. Cela leur permettra d'examiner un certain nombre de solutions et de choisir celle qui leur convient le mieux.

Nous ne disposons à l'heure actuelle que d'une poignée de vieux programmes désuets, la plupart du temps gérés par des organismes religieux, qui ne permettent pas d'accomplir grand-chose.

[Français]

J'aimerais entendre monsieur Hillier à ce sujet, parce que tous les deux vous avez fait référence — un peu plus vous, monsieur Hillier — à la nécessité d'avoir une stratégie «on drugs» plutôt que «against drugs»...

[Traduction]

Ces quelques mots sont importants.

Ne croyez-vous pas qu'un trop grand nombre d'autorités se sont attaquées à ce problème sans coordonner leurs efforts, si effort il y a eu? Puisque c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de déterminer quels actes sont répréhensibles et quels actes ne le sont pas, il devrait prendre part à l'exercice. Ne croyez-vous pas qu'il faudrait frapper à de nombreuses portes pour établir une stratégie antidrogue?

M. Hillier: Je suis d'accord avec vous. Toute stratégie exige une participation à des niveaux multiples. À Toronto, par exemple, il existe quatre paliers bureaucratiques, à savoir deux paliers municipaux auxquels s'ajoutent les paliers provincial et fédéral. Un système de ce genre, particulièrement lourd, constitue un vrai dédale administratif. Il est difficile de s'attaquer à des problèmes comme la toxicomanie et le sida dans ce pays en raison des nombreux paliers de gouvernement. En outre, comme le vécu de chacun dépend de la région où il habite, il est beaucoup plus compliqué de brosser un tableau global de la situation canadienne. Vous vous forgez une opinion en fonction de votre milieu ou du discours qui a le plus attiré votre attention. Tout cela devient très difficile.

Toute stratégie doit être multidimensionnelle et satisfaire aux besoins des différentes instances. Ainsi, les besoins de la ville de Toronto diffèrent de ceux des localités du nord de la Saskatchewan. Les susceptibilités, la rectitude politique et la volonté des collectivités d'assumer certaines responsabilités diffèrent d'une région à l'autre du pays, ce qui a généralement

they are responding to regional differences as well. To devise a made-in-Canada drug strategy will not be simple because of the different players at the table and the different needs in different areas of country. There is not a simple solution.

Senator Nolin: We know that the solution is not simple, but is there at least something moving out there?

Mr. Hillier: From which level?

Senator Nolin: Wherever. Do you feel that there is a start of a strategy somewhere?

Mr. Hillier: I hope so. I think so.

Senator Nolin: You hope?

Mr. Mosely: As I was getting on the plane to come here I received a draft of something which the Vancouver health department is putting together for our Vancouver health board, which is subject to provincial legislation. This is their idea of what a coordinated effort should be for an intravenous drug user strategy for the city of Vancouver. So people are working on it, slowly but surely.

Senator Nolin: There are probably too many people working in isolation without talking to each other. We are now asked to look at the penal side of this issue; to say "yes" or "no" or to amend, when possible, to make it better. We all agree that there is a big problem; but we have been asked to look at Bill C-8, which is —

[Translation]

Even though it is sponsored by Health Canada, the fact remains that it is a criminal law. I most certainly disagree with some of the bill's provisions. However, others deserve to be highlighted, maintained and even improved upon, if possible.

[English]

Mr. Mosely: The chief of police of Vancouver has said that drugs should not be part of the penal system; that it needs to be treated as a health problem. The medical association in B.C. has said that as well. Everyone in B.C. currently agrees that it is not the business of the court system; it is a health problem.

[Translation]

Senator Nolin: What steps should we take to adopt a harder line, as you recommended earlier, against drug traffickers?

[English]

Mr. Mosely: That is a different section of this.

Senator Nolin: I know, but it is an important point.

Mr. Mosely: We have to deal with trafficking. The problem in dealing with this is that we are always dealing with what can probably be done and what would ideally be done. Ideally, I would like to see the entire problem of drugs put in the hands of the health department which could regulate it and impose

pour conséquence de compliquer la situation. Les gouvernements provinciaux qui participent à l'élaboration d'une stratégie agissent également en fonction de leurs particularités régionales. Compte tenu de la diversité des intervenants et des besoins des différentes régions du pays, il ne sera pas facile de concevoir une stratégie canadienne antidrogue. Il n'existe pas de solution simple.

Le sénateur Nolin: Nous savons que la solution n'est pas simple, mais y a-t-il au moins des progrès à cet égard?

M. Hillier: À quel niveau?

Le sénateur Nolin: Peu importe. Avez-vous l'impression qu'il y a une amorce de stratégie?

M. Hillier: Je l'espère et je le pense.

Le sénateur Nolin: Vous l'espérez?

M. Mosely: Tout juste avant de prendre l'avion pour venir ici, j'ai reçu l'ébauche d'un document que le département de la santé de Vancouver prépare pour le Conseil de la santé de cette ville, qui relève d'une législation provinciale. Ce document est le résultat d'un effort concerté pour appliquer à Vancouver une stratégie sur les utilisateurs de drogues par injection. On y travaille donc, lentement mais sûrement.

Le sénateur Nolin: Trop de personnes travaillent probablement de façon isolée, sans se parler. On nous demande maintenant de nous prononcer sur l'aspect criminel de la question. Il faut accepter, rejeter ou améliorer le projet de loi. Nous convenons tous qu'il s'agit là d'un gros problème, mais on nous a demandé d'examiner le projet de loi C-8.

[Français]

Même si le ministère de la Santé doit la parrainer, il n'en reste pas moins que c'est une loi pénale. Assurément, certaines choses ne font pas mon affaire dans ce projet de loi. D'autres méritent d'être identifiées, maintenues et même améliorées si cela est possible.

[Traduction]

M. Mosely: Le chef de police de Vancouver a dit que les drogues ne devraient pas relever du droit pénal mais qu'elles devraient plutôt être considérées comme un problème de santé. L'association médicale de la Colombie-Britannique est du même avis. Dans cette province, tout le monde convient actuellement que cette question ne relève pas du droit pénal et qu'il s'agit d'un problème de santé.

[Français]

Le sénateur Nolin: Comment fait-on pour être encore plus dur, comme vous nous l'avez recommandé tout à l'heure, contre les trafiquants de drogue.

[Traduction]

M. Mosely: Il s'agit d'une toute autre question.

Le sénateur Nolin: Je le sais, mais c'est un point important.

M. Mosely: Nous devons nous attaquer au commerce illicite. Le problème, c'est l'écart entre la théorie et la pratique. Idéalement, j'aimerais que cette question relève uniquement du ministère de la Santé, qui pourrait adopter la réglementation pertinente et infliger toutes les sanctions qui s'imposent. À l'heure

whatever penalties are necessary. Currently, if a doctor misprescribes he or she can be charged and removed from the medical profession. That would be the ideal situation but that will not happen. However, if we can recraft this in order that it will not stop us from doing what we need to do to save some lives, that will satisfy me.

Senator Nolin: I understand.

Senator Beaudoin: I should like to come back to an interesting question. The criminal aspect is obviously federal. There is no doubt in my mind that those who are involved in trafficking should come under the Criminal Code. However, the suggestion of referring to the provinces for some remedies or treatment is another question. This, in my opinion, is provincial. Even the administration of justice is provincial.

In that sense, at first I was going to say that it is perhaps difficult to have a solution when there is such a division between Ottawa and the provinces in that field, but perhaps in practice we should take some advantage of this. Obviously, the provinces should be involved in the treatment of drugs to a certain extent, because it is a question of health. If you decriminalize certain aspects of this issue, I think the provinces should be involved. The provinces are already involved in the treatment of those who are under the influence of drugs, et cetera.

Do you think that we should change that or do you think that some areas should be decriminalized and some left as they are; namely, the division of powers between Ottawa and the provinces?

Mr. Mosely: I do not know. In my work for the city I deal with the province on a number of issues, health being only one of them. Many times we are told, "We cannot do that because the Criminal Code says we cannot." Even with regard to policing matters in Vancouver, when we want to try out some new ways of doing things, we sometimes cannot because the Criminal Code says we cannot.

As an example, we wanted to set up a cooperative for women who were working the streets so that they could run their own place and be safe, because they are dying on the streets. We cannot do that because the Criminal Code is in the way. Much the same thing happens with this.

That is the problem when dealing with the province and the city. You are always dealing on those two levels. We always have to lobby to change the Criminal Code to be able to do what we want to do. I would rather that we sit down and determine what we need to do. I am not opposed to having the medical profession run it, but the medical profession must be free to decide whether they can prescribe heroin or cocaine.

Senator Beaudoin: If it is in the Criminal Code the consequence is that the provinces must administer the Criminal Code. I do not see why a municipality or a province cannot be brought into the picture in such a case.

Mr. Mosely: It should go right down to the community level.

actuelle, si un médecin prescrit le mauvais médicament, il peut être inculpé et radié de la profession médicale. Cette situation serait idéale, mais elle ne se produira pas. Toutefois, si nous pouvions remanier ce projet de loi de façon qu'il ne nous empêche pas de faire ce qu'il faut pour sauver des vies, je serai satisfait.

Le sénateur Nolin: Je comprends.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à un point intéressant. L'aspect criminel de la question est sans aucun doute de compétence fédérale. Je crois fermement que les personnes qui s'adonnent au commerce illicite devraient être assujetties au Code criminel. Toutefois, les mesures correctives et les traitements me semblent relever des provinces. Même l'administration de la justice est de compétence provinciale.

J'allais d'abord dire qu'il sera peut-être difficile de trouver une solution parce qu'Ottawa et les provinces sont loin de s'entendre dans ce domaine, mais nous devrions peut-être profiter de la situation. Il m'apparaît évident que les provinces doivent intervenir dans les programmes de désintoxication parce qu'il s'agit d'une question de santé. Si l'on opte pour la décriminalisation de certains délits, les provinces devraient à mon avis participer à l'exercice. Elles interviennent déjà dans le traitement des toxicomanes.

Croyez-vous que nous devrions modifier la situation actuelle? Pensez-vous que certains délits devraient être décriminalisés et d'autres pas? Que devrait-il advenir de la répartition des pouvoirs entre Ottawa et les provinces à cet égard?

M. Mosely: Je ne le sais pas. Dans le cadre de mon travail pour la ville, je traite avec les autorités provinciales dans un certain nombre de domaines, dont celui de la santé. On nous dit bien souvent qu'il est impossible de faire quelque chose parce que le Code criminel l'interdit. Même en ce qui concerne le maintien de l'ordre à Vancouver, le Code criminel nous empêche parfois de modifier nos méthodes.

Je vais vous donner un exemple. Nous voulions mettre sur pied une coopérative pour les prostituées afin qu'elles puissent avoir un local à elles et être en sécurité, parce qu'à l'heure actuelle, elles meurent dans la rue. Nous n'y sommes pas parvenus parce que le Code criminel ne le permet pas. C'est à peu près ce qui se produit dans ce cas-ci.

C'est le genre de problèmes que nous rencontrons lorsqu'il nous faut intervenir auprès de la province et de la ville. Nous avons toujours affaire à ces deux paliers. Pour être en mesure de réaliser la solution que nous préconisons, il nous faut constamment faire des démarches afin de faire modifier le Code criminel. Je préférerais qu'on s'assoie tous ensemble pour déterminer ce que nous devons faire. Je ne m'opposerais pas à ce que les médecins dirigent l'exercice, en autant qu'ils soient libres de décider s'ils peuvent prescrire de l'héroïne ou de la cocaïne.

Le sénateur Beaudoin: Si ce point relève du Code criminel, c'est aux provinces qu'il incombe d'appliquer celui-ci. Je ne vois alors pas pourquoi une municipalité ou une province ne pourrait pas participer au processus.

M. Mosely: On devrait même remonter jusqu'à la collectivité.

Senator Beaudoin: Why should all of this be left to the federal authority?

Mr. Mosely: It should come down to a community level. The drug users on our streets should also be involved. The people running the needle exchanges should be involved, as should those at the Vancouver health department and those involved in provincial alcohol and drug strategies. Health Canada and anyone else who can help should also be involved. We must consider this.

Senator Gigantès: As a supplementary question, if we "provincialize" the problem to get closer to the problem, would not the premier of a certain province, who shall remain nameless, introduce measures which are so draconian that all drug users would move to other provinces where measures are not quite so draconian?

Mr. Mosely: It may happen. We are experiencing that in social services. We just live with it. My agency is directly impacted by those measures.

Mr. Hillier: By way of example, we tried to get a pilot project off the ground for first-time marihuana offenders. Last year we wrote to the federal government asking for permission to start a trial project. Eventually we received a response informing us that this was a provincial responsibility.

We have also talked to the province but we have had no response. In three weeks' time, the Crown Attorney and someone from Justice Canada will speak to us about the potential of starting an alternative diversion program for first-time offenders of laws relating to marihuana. This pushing back and forth of responsibility has gone on for approximately 18 months at this point. A group set up to deal with a diversion program, but they no longer meet because there was no reason to do so until we got some clarification.

We are close to that point now but it has been a push-and-pull situation. This is a perfect example of a city that wants to take on some responsibility but there is no agreement from the federal and provincial levels on how that should be done.

Senator Gigantès: You were actually offering to take a problem off their hands and they would not agree.

Mr. Hillier: Yes.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I attended the national caucus in Vancouver. We met with representatives of your association. I wish you the best of luck. You are extremely courageous. Two amendments are being proposed to the bill now before the committee: the first would decriminalize marihuana, while the second, the one which you advocate, calls for a more humanitarian approach to global treatment programs.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi tout cela devrait-il relever uniquement des autorités fédérales?

M. Mosely: Cela devrait incomber à la collectivité. Les toxicomanes devraient également être mêlés au processus, tout comme les personnes chargées des programmes d'échange de seringues, celles oeuvrant au sein du département de la santé de Vancouver et celles chargées d'appliquer les stratégies provinciales en matière d'alcool et de drogues. Santé Canada et tous ceux qui pourraient être d'une quelconque utilité devraient également être mis à contribution. Nous devons envisager cette solution.

Le sénateur Gigantès: J'ai une question supplémentaire. Si ce problème devenait de compétence provinciale, le premier ministre d'une certaine province, que je ne nommerai pas, ne risque-t-il pas d'adopter des mesures si draconiennes que tous les toxicomanes déménageront dans des provinces où les lois ne sont pas aussi dures?

M. Mosely: C'est possible. C'est ce qui se produit dans le domaine des services sociaux. Il faut s'y faire. L'organisme où je travaille est directement touché par ces mesures.

M. Hillier: Laissez-moi vous donner un exemple. Nous avons tenté de mettre sur pied un projet pilote pour les utilisateurs de marihuana condamnés pour la première fois. L'an dernier, nous avons écrit au gouvernement fédéral pour avoir la permission de créer un projet pilote. On a fini par nous répondre qu'il s'agissait d'une question de compétence provinciale.

Nous avons également parlé avec des représentants provinciaux, mais nous n'avons pas encore eu de réponse. Nous devons rencontrer le procureur de la Couronne et un représentant de Justice Canada dans trois semaines pour discuter de la possibilité de créer un nouveau programme de déjudiciarisation pour les délinquants qui contreviennent pour la première fois aux lois interdisant la marihuana. On nous renvoie d'une compétence à l'autre depuis environ 18 mois. Un groupe a été formé pour s'occuper d'un programme de déjudiciarisation, mais les membres ne se rencontrent plus parce qu'il serait inutile de le faire avant qu'ils aient reçu certains éclaircissements.

Nous approchons maintenant du but après avoir été constamment renvoyés d'une instance à l'autre. Voilà le parfait exemple d'une ville qui désire assumer certaines responsabilités mais où les paliers fédéral et provincial ne s'entendent sur la façon de procéder.

Le sénateur Gigantès: Vous leur offriez de les débarrasser d'un problème et ils ont refusé.

M. Hillier: Oui.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: J'étais à Vancouver au caucus national. Nous avons rencontré des représentants de votre association. Je vous souhaite bonne chance. Vous êtes très courageux. Nous avons à ce comité un projet de loi devant nous. Si on apportait deux amendements: le premier décriminaliserait la marihuana; le deuxième, celui avec lequel vous seriez d'accord, proposerait une approche plus humanitaire des programmes de traitement global.

[English]

Drug treatment programs or alternatives which you have mentioned coming from Frankfurt.

I know that the second issue seems to you to be the most important. It is the one that would get to the root of the problem. However, public opinion would be more affected by the first one which would then destroy our second one.

Since we know that public opinion will react to that or at least some members of the opposition will, should we lean towards better drug treatment programs, health programs or social programs and forget about decriminalizing marihuana?

Mr. Hillier: I must clarify. I am not necessarily advocating decriminalizing marihuana. I have just made reference to that fact.

Senator Losier-Cool: It was not your main argument.

Mr. Hillier: No, it was not. We must look at the whole issue of treatment and policies which allow for alternative or experimental programs that can focus on the best solution available. For cocaine and crack users, for example, we need to experiment on their treatment and find alternatives. However, when a problem arises or something goes wrong, public opinion will shift very quickly. Someone may die and some new problems may arise.

Still, we need some flexibility to work on solutions. Local municipalities should be able to work things out within the programs. A diversion program for first-time offenders for marihuana may not go over well in some areas of the City of Toronto, but there is a commitment to looking at it as a possible alternative. There will be fallout, but we need the opportunity to go through that experience. Perhaps we will have to deal with the fallout. We cannot always anticipate the response, but we need the opportunity to experiment.

Senator Losier-Cool: That goes to Senator Nolin's comments on punitive or criminalizing action. Should drug use be viewed as a health problem rather than as crime?

Mr. Hillier: Yes. The focus should be on health and social issues. You cannot extricate the fact that criminal elements are involved in the drug trade and in drug use. There is a criminal element. There is so much fallout from drug use such as break-and-enters. Crime in communities is related to drug use.

Mr. Mosely: We have had 40 new pawn shops open up within a six-block radius, all to service the drug trade. In fact, it has become one-stop shopping. You bring in your VCR not to get money to go buy drugs; you just get the drugs.

[Traduction]

Vous avez parlé des programmes de désintoxication et des solutions envisagées à Francfort.

Je sais que vous privilégiez la seconde alternative. C'est celle qui permettrait d'aller au fond du problème. Toutefois, l'opinion publique serait davantage attirée par la première solution, ce qui éliminerait alors la seconde.

Puisque nous savons comment l'opinion publique réagira, ou à tout le moins, certains membres de l'opposition, devrions-nous tenter d'améliorer les programmes de désintoxication, les programmes de santé ou les programmes sociaux et oublier la décriminalisation de la marihuana?

M. Hillier: Je tiens à éclaircir quelque chose. Je ne suis pas nécessairement en faveur de la décriminalisation de la marihuana. J'y ai seulement fait référence.

Le sénateur Losier-Cool: Il ne s'agissait pas là de votre argument principal.

M. Hillier: Non. Nous devons nous pencher sur l'ensemble des traitements et sur les politiques qui permettent de mettre en place des programmes parallèles ou expérimentaux s'appuyant sur la meilleure solution disponible. Dans le cas des consommateurs de cocaïne et de crack, par exemple, nous devons examiner avec soin les traitements qui leur sont offerts et trouver des solutions de rechange. Toutefois, lorsqu'un problème survient, le public change d'avis très rapidement. Un décès survient et de nouveaux problèmes surgissent.

Quoi qu'il en soit, nous avons besoin d'une certaine souplesse pour trouver des solutions. Les municipalités devraient être en mesure d'y parvenir dans le cadre des programmes offerts. Un programme de déjudiciarisation destiné aux utilisateurs de marihuana condamnés pour la première fois ne conviendrait peut-être pas très bien dans certains secteurs de la ville de Toronto, mais on s'est engagé à l'envisager comme alternative. Nous savons qu'il y aura des retombées, mais nous devons tout de même tenter l'expérience. Nous devons peut-être en assumer les conséquences. Nous ne pouvons pas toujours prévoir ce qu'il adviendra, mais on doit nous permettre de tenter l'expérience.

Le sénateur Losier-Cool: Je reviens aux commentaires du sénateur Nolin sur les mesures punitives ou la criminalisation. La toxicomanie devrait-elle être considérée comme un problème de santé et non comme un crime?

M. Hillier: Oui. On devrait se concentrer sur les questions de santé et les problèmes sociaux. On ne peut pas nier que le commerce de la drogue et la toxicomanie mettent en jeu des éléments criminels. La toxicomanie a autant de répercussions que les vols avec infraction. Les actes criminels commis dans les collectivités sont liés à l'usage de la drogue.

M. Mosely: Quarante nouveaux bureaux de prêteur sur gages ont ouvert leurs portes dans un rayon de six blocs, tous au service du commerce de la drogue. Dans ces endroits, on peut désormais échanger son magnétoscope par exemple non pas contre de l'argent mais contre de la drogue; on vient uniquement pour obtenir de la drogue.

Senator Losier-Cool: I read that in the paper. It was easier to get drugs than to get pizza.

Mr. Mosely: Yes. It is a 24-hour operation. It is just insane.

Senator Bryden: I cannot help but be very sympathetic to a great deal of what we have heard today and certainly to what I hear from both of you. It is no revelation, though, that governments at all levels are dealing with limited resources and limited willingness on the part of the citizens to continue to pay.

Politicians and governments at all levels — and perhaps this also relates to the citizen — will be faced with choices. It is not really a matter of being able to spend more resources in total. It is a matter of allocation and reallocation of resources.

Up until now, there has been a propensity on the part of governments to grasp at things which will solve their problems at less cost to them and, therefore, will not increase costs to taxpayers. It is my understanding that the most costly way, in the short-term, to deal with drug offences is to put those people through the criminal justice system and lock them up to get them off the streets. Is that correct?

Mr. Hillier: I would think so.

Mr. Mosely: If you were to set out to try to find the most expensive way to deal with this problem, I do not know if you could come up with anything more expensive than the current system. I am not only referring to the criminal justice system, I include the health care system. If we let this go on, HIV will bankrupt this country. It will not stay with the drug community. Some people say, "It's okay; it's just the gays" or "It's okay; it's just the drug users." AIDS will get through to everyone. It will run rampant.

The level of sexual involvement of our teenagers right now is way above what it was during the 1960s and the 1970s. HIV will go through our teen community and our whole community. We must get a handle on this problem or it will kill us as a society. It will cost us a fortune.

Senator Bryden: In the last three or four years, we have seen a dramatic change in the health care system in the provinces. Hospitals have been closed; wards have been shut down. There are now community hospitals and "telenurses". This is a revolutionary approach to providing health care. There is an indication that what will result is a lower-cost system and better health care.

Mr. Mosely: We are hoping that will be the case.

Senator Doyle: Who said so?

Senator Bryden: Take my word for it, Senator Doyle. That certainly appears to be what is happening in the province of New Brunswick. For reasons that I do not know, but not necessarily all altruistic, the province of New Brunswick has taken an innovative step again in announcing last week that not only are they not going ahead with the building of a new jail, they are closing four jails. What made me think of that is the reference to

Le sénateur Losier-Cool: C'est ce que j'ai lu dans les journaux. Il est plus facile d'acheter de la drogue que de la pizza.

M. Mosely: Oui. Ces endroits fonctionnent 24 heures sur 24. C'est complètement insensé.

Le sénateur Bryden: Je ne peux que compatir avec la majorité des témoins que nous avons entendus aujourd'hui et assurément avec vous. Or, chacun sait que tous les paliers de gouvernement font face à des ressources limitées et que les citoyens sont de moins en moins disposés à continuer à payer.

Les politiciens et les gouvernements à tous les paliers — cela vaut peut-être aussi pour tous les citoyens —, auront à faire des choix. La question n'est pas vraiment de pouvoir consacrer plus de ressources au total, mais de répartir les ressources ou de procéder à une nouvelle répartition des ressources.

Jusqu'à présent, les gouvernements ont eu tendance à saisir les solutions qui leur permettent de régler leurs problèmes à un moindre coût et qui ne comportent donc pas de coûts supplémentaires pour le contribuable. Je crois comprendre que le moyen le plus coûteux, à court terme, de donner suite aux infractions en matière de drogue consiste à recourir au système de justice pénale et à incarcérer les contrevenants. Est-ce exact?

M. Hillier: Je dirais que oui.

M. Mosely: Si vous étiez à la recherche du moyen le plus coûteux de traiter ce problème, je ne crois pas que vous arriveriez à trouver une solution plus coûteuse que le système actuel. Je parle non seulement du système de justice pénale mais aussi du système de soins de santé. Si nous n'intervenons pas, le VIH mènera notre pays à la ruine. Les toxicomanes ne seront pas les seules personnes touchées. Certains prétendent qu'il n'y a pas à s'inquiéter puisque ces problèmes ne concernent que les homosexuels et les toxicomanes. Le SIDA touchera tout le monde. Il se répandra comme une traînée de poudre.

À l'heure actuelle, nos adolescents sont beaucoup plus actifs sur le plan sexuel qu'ils l'étaient il y a 20 ou 30 ans. Le VIH se répandra chez nos adolescents et dans l'ensemble de la collectivité. Nous devons trouver une solution à ce problème, sinon il détruira notre société. Cela nous coûtera une fortune.

Le sénateur Bryden: Au cours des trois ou quatre dernières années, le système des soins de santé dans les provinces a subi un changement radical. Des hôpitaux ont fermé leurs portes; certains de leurs services ont été supprimés. Il existe maintenant des hôpitaux communautaires et des services infirmiers à distance. Il s'agit d'une manière révolutionnaire d'assurer des soins de santé. Il y a lieu de croire, d'après certaines indications, qu'il en résultera un système moins coûteux et de meilleurs soins de santé.

M. Mosely: Nous espérons que ce sera le cas.

Le sénateur Doyle: Qui l'a dit?

Le sénateur Bryden: Croyez-moi, sénateur Doyle. C'est ce qui semble se passer au Nouveau-Brunswick. Pour des motifs que j'ignore et qui ne sont pas forcément tous altruistes, le Nouveau-Brunswick vient d'innover à nouveau en annonçant la semaine dernière que non seulement il procédera à la construction d'une nouvelle prison mais qu'il en ferme quatre. La mention du programme de déjudiciarisation m'y a fait penser. Ce programme

the diversion program. They are basically saying that we must find a better way to deal with these offenders — not only drugs offenders but those who commit other minor offences — than the expensive way we do it now. If we could develop programs which divert minor offenders into less costly systems, perhaps we could give a dividend to the provincial government. They could then reduce their deficit with 50 per cent of the savings, and 50 per cent could go into the creation of new programs. My question is more a suggestion. If the programs you are advocating are better for the community and more cost effective, you might be successful in getting the programs you are after because of the cost dividend for the provinces.

Mr. Hillier: The vast majority of people in Canadian prisons for under two years are there for drug-related offences. They sit in jails in many of our provinces. Surely there is a better way of handling that. If we look at the cost per inmate, per year, there should be room to consider alternatives.

The problem becomes the allocation of funds between ministries and within different government bodies. It is the difference between what we value as being important or real services versus what is perceived as the quasi-soft, wishy-washy, social service approach. It is often seen to be ineffective because you do not get direct results the way you might by taking someone off the street and putting them in jail. That kind of education still needs to happen. People who make decisions must understand that the results are not as immediate as a sweep by police. There is not that kind of immediacy, but the long-term investment will, hopefully, pay off. However, it is difficult for elected politicians and officials to see that. We get into long and difficult debates. However, in terms of long-term payoff, you are right.

Senator Bryden: In recognizing the fact that Canada's population is a small percentage of the North American population and that our neighbour to the south takes a zero-tolerance policy on drugs, is there a danger that the more humanitarian we become in Canada with respect to our flexible treatments, provisions, fines and punishments, we could become a drug-users' haven in North America?

Mr. Mosely: That actually happened in the Netherlands. When they first set up, they ran a "needle park" and opened it up to everyone. After one-and-a-half years, they found that only 10 per cent of the people who were taking advantage of this program were from the Netherlands. People from all over Europe travelled there. That is why it must be thought out, regulated and controlled. You must go through a number of steps before you get involved. You should not make it easy for people.

visé essentiellement à trouver de meilleurs moyens de s'occuper de ces contrevenants — pas seulement ceux qui commettent des infractions en matière de drogue mais ceux qui commettent d'autres infractions mineures —, que les méthodes coûteuses en vigueur à l'heure actuelle. Si nous parvenions à élaborer des programmes qui permettent de recourir à des mécanismes moins coûteux pour traiter les auteurs d'infractions mineures, nous pourrions peut-être donner un dividende au gouvernement provincial. Il pourrait alors se servir de la moitié des économies réalisées pour réduire son déficit et consacrer l'autre moitié à la création de nouveaux programmes. Ce n'est pas une question, plutôt une proposition. Si les programmes que vous préconisez sont meilleurs pour la collectivité et plus rentables, vous pourriez réussir à obtenir les programmes que vous souhaitez grâce au dividende que recevraient les provinces.

M. Hillier: Au Canada, la grande majorité des personnes qui ont reçu une peine d'emprisonnement de moins de deux ans sont détenues pour des infractions liées à la drogue. Beaucoup de provinces incarcèrent ce type de contrevenants. Il existe sûrement un meilleur moyen de traiter ce genre d'infraction. Si on examine le coût par détenu, par année, il devrait être possible d'envisager des solutions de rechange.

Le problème, c'est la répartition des fonds entre les ministères et au sein des différents organismes gouvernementaux. C'est la différence entre ce que nous considérons être des services importants ou véritables et ce que nous percevons comme une forme de service social, pas assez rigoureuse, presque trop complaisante. Cette approche est souvent considérée inefficace parce qu'elle ne donne pas de résultats directs comme lorsqu'on met un contrevenant en prison. Un travail de sensibilisation s'impose donc. Les décideurs doivent comprendre que les résultats ne sont pas aussi immédiats qu'une rafle par la police mais qu'il est à espérer que cet investissement à long terme sera au bout du compte payant. Or, les représentants élus et les fonctionnaires ont de la difficulté à comprendre cela, ce qui donne lieu à des débats interminables et pénibles. Cependant, à long terme, vous avez raison, c'est une solution qui est payante.

Le sénateur Bryden: Comme la population du Canada ne représente qu'une petite fraction de la population de l'Amérique du Nord et comme notre voisin au sud de notre frontière applique une politique de tolérance zéro en matière de drogue, n'y a-t-il pas un risque qu'en devenant plus humanitaire et plus souple au niveau des traitements, des dispositions, des amendes et des sanctions prévues, le Canada devienne le refuge des toxicomanes en Amérique du Nord?

M. Mosely: C'est en fait ce qui s'est passé aux Pays-Bas. Au tout début, les Pays-Bas ont mis sur pied un programme, ouvert à tous, pour mettre des seringues neuves à la disposition des toxicomanes. Après un an et demi, ils ont constaté que les résidents des Pays-Bas ne représentaient que 10 p. 100 des personnes qui profitaient de ce programme. Plein d'Européens venaient aux Pays-Bas pour s'en prévaloir. Ce genre d'initiative exige de la réflexion et doit être réglementée et contrôlée. Il faut franchir un certain nombre d'étapes auparavant. Il ne faut pas favoriser ce genre de situations.

I am not an expert in this area. I would want to talk to Neil Boyd at Simon Fraser and a number of others before I even open my mouth on this issue.

Mr. Hillier: You will see a rise with any initial change in the law or the restrictions on drug use. People want to try anything that is new or take risks. However, eventually you see a levelling off. We might experience that in this case as well. Generally, substance abuse is not the only reason people might leave their country or home. They would be able to abuse substances no matter where they lived. It may be easier to do here, but you would probably see a rise and then a fall in terms of the interest in this country as it relates to drug use.

The Chairman: Senator Milne indicated three things that this committee can do. First, we can toss the bill out altogether. Senators are very reluctant to do that for a number of reasons, not the least of which being that we are not elected. That is not generally considered to be one of those options. Second, we can amend the bill in a number of ways. Third, we can accept the bill as it is.

Putting aside amendments to "substance" at the moment, do you think it would be the least bit useful to have an opening statement of principle in the bill indicating that the purpose of all drug policies in Canada should focus on harm reduction?

Mr. Hillier: With the hope of achieving what?

The Chairman: With the hope of focusing any rules and regulations that generate from the legislation and relate to the overriding principle of the legislation.

Mr. Hillier: I think that would be of value. I do not know in reality what that would do to this legislation in terms of how it would change things. Philosophical statements have a certain value. We already have a drug strategy in Canada which talks about harm reduction. What we have before us is legislation which does not reflect harm reduction. I am not sure that would do it.

Senator Gigantès: If this bill is punitive, it is not dealing with harm reduction. Could we draft a preamble or a commentary indicating that we should focus on harm reduction, and then pass the bill?

The Chairman: No, I did not indicate what other amendments we might consider, Senator Gigantès. I was focusing only on a framework.

Thank you both very much. You have been extremely helpful in our discussion and debate on this particular legislation.

Honourable senators, our next witnesses this afternoon are representatives of our aboriginal people. We have with us the National Chief of the Assembly of First Nations, Ovide Mercredi.

Je ne suis pas un spécialiste dans ce domaine. J'aimerais parler à Neil Boyd de l'Université Simon Fraser et à un certain nombre d'autres personnes avant même d'aborder cette question.

M. Hillier: Vous constaterez que l'usage augmente lorsqu'un changement est apporté à la loi ou aux restrictions en matière d'usage de drogue. Les gens veulent essayer tout ce qui est nouveau ou prendre des risques. On finira toutefois par constater un plafonnement. Cela pourrait être le cas ici aussi. En règle générale, l'abus de drogues n'est pas l'unique raison pour laquelle des gens veulent quitter leur pays ou leur foyer. Ils pourraient consommer de la drogue peu importe où ils se trouvent. Ce pourrait être plus facile ici mais vous constaterez probablement que l'intérêt des toxicomanes à l'égard de notre pays augmentera, puis diminuera par la suite.

La présidente: Le sénateur Milne a indiqué que trois options s'offrent au comité. La première consisterait à rejeter complètement le projet de loi, ce que les sénateurs hésitent beaucoup à faire pour un certain nombre de raisons, surtout parce que nous ne sommes pas élus. Ce n'est donc pas une option que nous envisageons de manière générale. La deuxième consisterait à apporter certains amendements au projet de loi. La troisième consisterait à accepter le projet de loi tel quel.

En laissant de côté pour l'instant les amendements proposés à la définition de «substance», croyez-vous qu'il serait d'une quelconque utilité que le projet de loi débute par une déclaration de principes qui indique que l'ensemble des politiques en matière de drogue au Canada devraient être axées sur la réduction des effets nuisibles?

M. Hillier: Dans l'espoir d'accomplir quoi?

La présidente: Dans l'espoir que les règles et les règlements qui découleront de la loi tiendront compte du principe prépondérant de la loi.

M. Hillier: Je pense que ce serait utile. J'ignore comment dans la pratique cela permettrait de changer la situation. Les déclarations de principes ont une certaine valeur. Nous avons déjà une stratégie de lutte contre les drogues au Canada qui traite de la réduction des effets nuisibles. Le texte de loi que nous avons devant nous ne rend pas compte de cet aspect, c'est-à-dire de la réduction des effets nuisibles. Je ne suis pas sûr que cela suffirait.

Le sénateur Gigantès: Si ce projet de loi est punitif, il ne porte pas sur la réduction des méfaits. Pourrions-nous rédiger un préambule ou un commentaire disposant que nous devrions nous attacher à la réduction des méfaits, et adopter cette mesure législative?

La présidente: Non, je n'ai pas indiqué quels autres amendements nous pourrions examiner, sénateur Gigantès. Je me concentrais seulement sur un cadre.

Je vous remercie tous les deux. Vous nous avez été très utiles dans le cadre de notre discussion et de nos délibérations sur cette mesure législative.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins de cet après-midi sont des représentants de notre population autochtone. Nous avons avec nous le chef national de l'Assemblée des premières nations,

He will be joined by a number of elders and people who come from the health commissions of our aboriginal people.

Chief Ovide Mercredi is known to all of us here. Chief, I know that you were to be joined by Randy Bottle, who is a member of the Alberta Health Commission, and Rufus Goodstriker, who is an elder within the aboriginal community.

Mr. Ovide Mercredi, National Chief, Assembly of First Nations: He is with the Blood Tribe of Alberta, Madam Chairman.

The Chairman: As well, you have with you Mr. Frank Shawbadees who is from Saugeen 29 First Nation and who is also an elder.

I do not know if Keith Conn has joined you at the table or not. We would be happy to have him here. He is Director of Health, Assembly of First Nations.

Mr. Mercredi: He is here to provide moral support.

The Chairman: Chief Mercredi, I gather that you will make a presentation. The others may add to the comments that you will make.

Mr. Mercredi: That is correct.

Good afternoon, members of the committee. I wish to set the context of my presentation in a bit of history.

Before the arrival of the Europeans, the people of the First Nations were healthy. They enjoyed a rigorous lifestyle and a nutritious diet. The settlers carried unknown communicable diseases to North America which devastated many of our communities. These diseases, especially smallpox, measles and influenza began a decline in community health.

Centuries of colonialism, oppression and indifference in terms of health policies for our people have resulted in aboriginal people having the poorest health status in this country — in fact, in the Americas. This is a condition familiar to all indigenous peoples in Central and South America, as well as New Zealand and Australia.

Today, the life expectancy of our people is 10 years less than the national average. The infant mortality rate is 60 per cent higher. Our post-natal mortality rate is 100 per cent higher than the national average.

Currently, many diseases are again raging in epidemic levels in our communities. Up to 40 per cent of the adult population in some First Nations communities have diabetes. The tuberculosis rate among the registered Indian population is 10 times the national average. Up to 30 per cent of the population in some First Nations communities suffer from a disabling condition. Suicide among our young people is six times the national average. In some communities, fetal alcohol syndrome is 30 times that of the general population. Domestic violence has reached epidemic proportions in most communities. Our communities, as you know, have few resources to address these problems.

Ovide Mercredi. Il est accompagné d'un certain nombre d'ainés et de personnes qui viennent des commissions de la santé de nos peuples autochtones.

Nous connaissons tous le chef Ovide Mercredi. Chef, je sais que vous êtes accompagné par Randy Bottle, qui est membre de la Commission sur la santé (Alberta) et de Rufus Goodstriker, qui est un ancien de la communauté autochtone.

M. Ovide Mercredi, chef national, Assemblée des premières nations: Il est de la Tribu Blood de l'Alberta, madame la présidente.

La présidente: Vous êtes aussi accompagné de M. Frank Shawbadees qui est de la Première nation 29 de Saugeen et qui est aussi un ancien.

Je ne sais pas si Keith Conn vous rejoint à la table ou non. Nous serions heureux de l'avoir ici. Il est directeur de la Santé pour l'Assemblée des premières nations.

M. Mercredi: Il est ici pour nous apporter un soutien moral.

La présidente: Chef Mercredi, je crois comprendre que vous ferez un exposé et qu'il se peut que les autres complètent vos observations.

M. Mercredi: C'est exact.

Bon après-midi, membres du comité. Je désire commencer mon exposé par un bref historique.

Avant l'arrivée des Européens, les Premières nations étaient un peuple en bonne santé. Elles menaient une vie austère et s'alimentaient bien. Les pionniers ont apporté des maladies transmissibles alors inconnues en Amérique du Nord, qui ont décimé un grand nombre de nos collectivités. Ces maladies, surtout la variole, la rougeole et la grippe, ont commencé à compromettre la santé communautaire.

Des siècles de colonialisme, d'oppression et d'indifférence en matière de politiques sanitaires pour notre peuple ont fait en sorte que l'état de santé de notre population est le pire au pays — en fait dans les trois Amériques. C'est une condition à laquelle sont rompues toutes les populations indigènes de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud de même que de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Aujourd'hui, l'espérance de vie de notre peuple est inférieure de dix ans à la moyenne nationale. Le taux de mortalité infantile est 60 p. 100 plus élevé. Quant à notre taux de mortalité post-natale, il est 100 p. 100 plus élevé que la moyenne nationale.

À l'heure actuelle, de nombreuses maladies atteignent encore des niveaux épidémiques dans nos collectivités. Jusqu'à 40 p. 100 de la population adulte de certaines collectivités des Premières Nations sont atteintes de diabète. Le taux de tuberculose parmi les Indiens de plein droit est dix fois plus élevé que la moyenne nationale. Dans certaines collectivités des Premières nations jusqu'à 30 p. 100 de la population est atteinte d'une affection incapacitante. Le suicide chez nos jeunes est six fois plus élevé que la moyenne nationale. Dans certaines collectivités, le syndrome d'alcoolisme foetal est 30 fois celui de la population en général. La violence familiale a atteint des proportions épidémiques dans la plupart des collectivités qui disposent, comme vous le savez, de peu de ressources pour régler ces problèmes.

Many First Nations also have unacceptably low standards of living which further contribute to poor health. According to government reports, half the houses on reserves are unsuitable and unhealthy places to live. The rate of overcrowding is 11 times higher than in the surrounding communities.

In terms of recent history, I wish to remind senators that, upon election, the current Liberal government promised the Indian people and the Canadian population that they would work with us to improve our health conditions and to create a new housing policy to address the deplorable housing conditions within our communities.

Over one-half the mandate of the Liberal government has passed. There is still no hope on the horizon that we will see a new housing policy, although the Minister of Indian affairs, Mr. Irwin, and the former minister responsible for CMHC, Mr. Dingwall, had the Assembly of First Nations go through the useless exercise of creating a cabinet submission jointly with these two departments with the promise that the cabinet would consider a new housing policy. That promise was made to us as recently as a year ago.

The issues appear to be based on negligence caused by the federal government. In its role as a fiduciary trustee of First Nations, your government has abdicated its trust responsibilities by disbursing health care programs and services through various levels of government without consideration to the governments of our people.

The decentralization of responsibility within federalism has affected accountability and the commitment necessary to deal with the health care of our people. Governments, both federal and provincial, point fingers at each other. They use numerous excuses, including the excuse of overlap, for inaction when it comes to the health conditions of our people.

As First Nations, we are attempting to change this picture, not only respecting health and healing, but in other areas as well. An essential part of the strategy is the preservation of traditional healing and the protection of traditional medicine as part of our everyday life.

Before the arrival of the Europeans, our traditional healers, our medicine people, herbalists and midwives, were the leaders of traditional First Nations' healing systems. These traditional healers used a holistic approach, namely, that good health or wellness is based on a balance between the physical, the mental, the spiritual, and the social realms.

Traditional healing approaches and child care practices combined with a holistic approach to wellness kept our people healthy. However, the educational system, coupled with repressive church activities and repressive federal laws banning our ceremonies under the Indian Act, undermined our traditional spirituality and almost broke the connection our people had with traditional healing throughout this country. Only in recent years

Les niveaux de vie atteints par de nombreuses Premières nations sont inadmissibles, ce qui contribue également au mauvais état de santé. D'après certains rapports gouvernementaux, la moitié des maisons situées dans les réserves ne conviennent pas et sont insalubres. Le surpeuplement y est 11 fois plus élevé que dans les collectivités environnantes.

Plus récemment, je veux rappeler aux sénateurs que, au moment des élections, le gouvernement libéral actuel a promis aux Indiens et à la population canadienne de collaborer avec nos peuples pour améliorer nos conditions sanitaires et élaborer une nouvelle politique du logement qui viendrait à bout des conditions déplorables des habitations dans nos collectivités.

Le gouvernement libéral en est maintenant à plus de la moitié de son mandat. Rien ne nous indique que nous verrons une nouvelle politique du logement, même si le ministre des Affaires indiennes, M. Irwin, et l'ancien ministre responsable de la SCHL, M. Dingwall, ont imposé à l'Assemblée des premières nations l'exercice inutile qui a consisté à préparer un mémoire au Cabinet de concert avec ces deux ministères après nous avoir promis que celui-ci examinerait une nouvelle politique du logement. Cette promesse nous a été faite pas plus tard que l'année dernière.

Les problèmes semblent découler de la négligence dont a fait preuve le gouvernement fédéral. En tant que fiduciaire des Premières nations, votre gouvernement a abdiqué ses responsabilités judiciaires en consacrant des fonds aux programmes et aux services de soins de santé par l'entremise de divers paliers administratifs sans tenir compte des gouvernements de nos peuples.

La décentralisation de la responsabilité au sein du fédéralisme a nui à l'obligation de rendre compte et à l'engagement indispensables pour administrer les services de santé de notre peuple. Les gouvernements, tant au niveau fédéral que provincial, s'accusent mutuellement. Ils invoquent nombre d'excuses, y compris celle du chevauchement, pour justifier leur inaction lorsqu'il s'agit des conditions sanitaires de notre peuple.

En tant que Premières nations, nous essayons de changer cette image, non seulement en ce qui concerne la santé et la guérison, mais dans d'autres domaines également. Notre stratégie consiste en grande partie à préserver l'art de guérir traditionnel et à protéger la médecine traditionnelle dans notre vie quotidienne.

Avant l'arrivée des Européens, nos guérisseurs traditionnels, nos sorciers, nos herboristes et nos sages femmes, étaient les responsables des systèmes traditionnels de guérison des Premières nations. Ces guérisseurs traditionnels avaient une approche holistique de la santé. Ils estimaient en effet que la santé ou l'état complet de bien-être repose sur un équilibre entre les aspects physique, mental, spirituel et social.

Les méthodes de guérison traditionnelles et les soins de l'enfant associés à une approche holistique du bien-être a gardé notre peuple en bonne santé. Cependant, le système d'éducation, associé à des activités religieuses et à des lois fédérales répressives interdisant nos cérémonies dans la Loi sur les Indiens, a ébranlé notre spiritualité traditionnelle et ont presque coupé le lien que notre peuple avait avec l'art traditionnel de guérir d'un bout à

have we seen the restoration of traditional healers and the reclamation of Indian health traditions.

As the role of traditional healers becomes known and becomes more utilized again in our communities, First Nations people begin to increase requests for such services. There is no legislative recognition currently of traditional healers. The federal and provincial levels of government have taken some tentative steps to support a limited incorporation of traditional healing in the health care services, and we applaud that.

Traditional medicine must also be understood in more holistic terms than western medicine. Attempts to compare the two from a western perspective fail to see and grasp the extensive way in which aboriginal medicine is founded on cultural practices and our relationship with the land. This is independent of the state-imposed values and regulations imposed by Parliament and legislatures. Our system works because our people accept the authority of our medicine people to effect changes in their everyday lives. It is once again becoming a way of life, complete with codes of conduct and systems of authority.

If we are to change the system and any laws governing health matters, this should be done to reflect the cultural and legal diversity that exists within the First Nations communities. If anything, laws such as Bill C-8 should recognize and support this diversity and help foster its growth, not impede it.

If any law is to be drafted, it should reflect on and support the need to recognize the aboriginal traditional healers in this country. This proposed law that you are considering can only be seen as another attempt to delegitimize or criminalize our people and our traditional practices. Laws should be made to protect all people and not to marginalize people, but laws made should respect the rights of people as well. This proposed law, Bill C-8, does not do that. Instead, it undermines our cultural and intellectual property. It does nothing to promote our people to heal and to assert jurisdiction over health and social matters affecting our people. In the end, if it proceeds, it will, in fact, serve as a harassment tool for Customs officers, for the RCMP and for bureaucrats who are disconnected from aboriginal cultural realities in this country.

More specifically, the committee must ask itself two basic questions: First, has the committee fully and comprehensively reviewed the impacts of this legislation on the medicines First Nations people use? Second, does anything in the proposed legislation interfere with the spiritual practices involving herbs as used by our people?

The issue is that no one can be certain. No one person or institute has a collection or inventory of all the herbs and medicines our people use. The shotgun approach of this legislation is likely to target some of our medicines.

l'autre de ce pays. Ce n'est que depuis tout récemment que nous assistons au rétablissement des guérisseurs traditionnels et à la récupération des traditions des Indiens en matière de santé.

À mesure que le rôle des guérisseurs traditionnels est davantage connu et que nous recommençons à faire davantage appel à leurs services dans nos collectivités, notre peuple commence à demander de plus en plus ces services. Aucune loi ne reconnaît à l'heure actuelle les guérisseurs traditionnels. Tant au niveau fédéral que provincial, certaines tentatives ont été faites pour appuyer une incorporation limitée de la guérison traditionnelle dans les services de soins de santé et nous nous en réjouissons.

La médecine traditionnelle doit aussi être comprise dans une approche plus holistique que la médecine occidentale. Essayer de comparer les deux d'un point de vue occidental, c'est ne pas saisir la mesure dans laquelle la médecine autochtone se fonde sur les pratiques culturelles et sur notre rapport avec la terre. Ça n'a rien à voir avec les valeurs et les règlements imposés par le Parlement et les assemblées législatives. Notre système fonctionne parce que notre peuple accepte que nos guérisseurs soient autorisés à apporter des changements dans leur vie quotidienne. On revient à une façon de vivre complète comportant ses codes de conduite et sa hiérarchie.

Si nous devons modifier le système et les lois régissant les questions de santé, nous devrions le faire de manière à tenir compte de la diversité culturelle et juridique qui existe au sein des collectivités des Premières nations. Des mesures législatives comme le projet de loi C-8 devraient plutôt reconnaître et appuyer cette diversité et aider à en favoriser la croissance plutôt que l'entraver.

Si l'on doit rédiger une loi, celle-ci devrait tenir compte de la nécessité de reconnaître les guérisseurs traditionnels autochtones dans ce pays. Ce projet de loi que vous examinez ne peut être considéré autrement que comme une autre tentative visant à délégitimer ou criminaliser notre peuple et nos pratiques traditionnelles. Les lois devraient viser à protéger tout le monde et non à marginaliser les gens; les lois qui sont élaborées devraient respecter les droits de notre peuple également. Ce n'est pas ce qu'accomplit le projet de loi C-8. Au contraire, il sape notre propriété culturelle et intellectuelle. Il ne fait rien pour encourager notre peuple à affirmer sa compétence sur les questions de santé et les matières sociales qui touchent notre peuple. S'il finit par être adopté, les agents des douanes, la GRC et les bureaucrates, qui sont déconnectés des réalités culturelles autochtones dans ce pays, s'en serviront comme outil de harcèlement.

Plus précisément, le comité doit se poser deux questions fondamentales: premièrement, le comité a-t-il examiné à fond les répercussions de cette mesure législative sur les produits médicinaux qu'utilisent les Premières nations? Deuxièmement, y a-t-il quelque chose dans le projet de loi qui empiète sur les pratiques spirituelles qui font appel aux herbes qu'utilise notre peuple?

Personne ne connaît la réponse. Personne n'a dressé un inventaire des herbes et plantes médicinales que nous utilisons. Ce projet de loi, parce qu'il constitue une mesure unilatérale, risque de cibler certaines de nos plantes.

By listing herbs and drugs in the legislation, you will be imposing a measure of control without knowing the impact of your actions on our people who are trying to heal themselves and who are trying to re-establish our own beliefs and practices and our culture in terms of traditional knowledge and healing methods.

Will this law stop our elder, Rufus Goodstriker, or any other healer from practising their culture and ways of healing? No one knows. The bill you have before you is so technical no one knows what it means. It may be that not even the chemists understand its impact. However, it does continue the fight between herbal medicine and the pharmaceutical societies, favouring the pharmaceutical societies.

The right to practice traditional methods and beliefs is guaranteed by the Charter of Rights and Freedoms. The province of Ontario, for example, has funded a traditional healing program at Lake of the Woods District Hospital in Kenora, Ontario, since the late 1970s. Under this program, First Nations patients who want traditional healing are put in contact with a traditional healer.

With respect to consultation, the government, including this Senate committee, has a duty to consult our people. There is no evidence to show that there has been any meaningful consultation as required in law as defined by the Supreme Court in *Sparrow*. In effect, this Senate committee and the Government of Canada have not upheld their responsibilities with respect to treaty and aboriginal rights, so we have to wonder: On what basis is your government proceeding with this legislation?

In summary, if this law is imposed, it will cause unnecessary hardship. It is certainly true and consistent with aboriginal and treaty rights, as well as the concept of self-government, that any control of these matters is best left where it is, that is, in the hands of the First Nation people themselves who know their herbs, who know how to use them, and who know, from tradition and practice, the effectiveness of these herbs for healing people. The government does not know that because the government does not know our people.

First Nations recognize the valuable role that traditional healers have provided in the treatment and care of our people. We also appreciate that the western medicine that is there to treat our people is valuable for all our health. However, traditional healing plays a valuable role in the health and social well-being of our people. Discussions are required to determine how to improve access and availability. The government must maintain and improve access for our people to their own traditional healers, not discourage that access.

First Nations must be able to conduct their own series of discussions with the government pertaining to traditional healing so that we can build a body of knowledge and understanding in order to make decisions that will be favourable to all of us.

En incluant les herbes et les stupéfiants dans le projet de loi, vous imposez une mesure de contrôle sans connaître l'impact qu'aura ce geste sur notre peuple, qui essaie de se soigner selon ses propres méthodes et de restaurer ses croyances et coutumes, sa culture, pour ce qui est des méthodes traditionnelles de guérison.

Est-ce que cette loi va empêcher notre aîné, Rufus Goodstriker, ou un autre guérisseur d'appliquer les méthodes de guérison propres à sa culture? Personne ne le sait. Le projet de loi est tellement technique que personne n'en comprend le sens. Les chimistes eux-mêmes ne savent peut-être même pas quel impact aura cette mesure. Toutefois, le projet de loi continue d'opposer les plantes médicinales aux produits pharmaceutiques, favorisant ces derniers.

Le droit de respecter les coutumes et croyances traditionnelles est consacré par la Charte des droits et libertés. L'Ontario, par exemple, a mis sur pied, à la fin des années 70, un programme qui fait appel aux méthodes traditionnelles de guérison au Lake of the Woods District Hospital, à Kenora, en Ontario. En vertu de ce programme, les membres des Premières nations qui veulent se faire soigner selon les méthodes traditionnelles sont dirigés vers un guérisseur.

En ce qui a trait à la consultation, le gouvernement, y compris le comité du Sénat, a le devoir de consulter notre peuple. Rien n'indique que des consultations sérieuses ont eu lieu, comme l'exige la loi selon le jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow*. En effet, le comité sénatorial et le gouvernement du Canada n'ont pas assumé leurs responsabilités en ce qui a trait aux droits ancestraux et ceux issus de traités. Ce qui nous amène à nous poser la question suivante: quelles sont les raisons qui poussent le gouvernement à aller de l'avant avec ce projet de loi?

En résumé, ce projet de loi, s'il est adopté, causera des torts inutiles. Les droits ancestraux et les droits issus de traités, de même que le concept de l'autonomie gouvernementale, reposent sur le principe que le contrôle de ces questions doit être laissé là où il se trouve déjà, c'est-à-dire entre les mains des Premières nations elles-mêmes qui connaissent bien, de par leur tradition, les herbes qu'elles utilisent et leurs propriétés curatives. Le gouvernement, lui, ne sait pas ce genre de choses parce qu'il ne connaît pas notre peuple.

Les Premières nations sont conscientes du rôle important que jouent les guérisseurs traditionnels au chapitre des soins apportés à notre peuple. Nous savons également à quel point la médecine occidentale est utile. Toutefois, les méthodes traditionnelles de guérison occupent une place importante dans la santé et le bien-être social de notre peuple. Nous devons trouver des moyens d'améliorer l'accès à ces services et d'en assurer la prestation. Le gouvernement doit maintenir et améliorer l'accès à ses guérisseurs traditionnels, non pas le limiter.

Les Premières nations doivent être en mesure de tenir des discussions avec le gouvernement pour sensibiliser ce dernier aux méthodes traditionnelles de guérison et l'amener à prendre des décisions qui servent les intérêts de tous.

There is a need right now for our people to deal with the government on issues such as the issue of accreditation. More discussion is needed to reach a consensus as to whether or not traditional healing should be integrated into modern medicine. Our healers also need the opportunity to discuss aspects of pharmacology, healing with plants, roots, herbs, bark, and others. We have some responsibilities as First Nations people to share our knowledge and to use our knowledge of herbal medicine in a good way. You do not have to tell us how to do that. That is a decision we should make together. Your government also has responsibilities.

The implications of the proposed act are very far-reaching. All people must be respectful and acknowledge the rights and cultural practices of each other. You have a right to your medicine, as we have a right to our medicine. We have no right to dictate how you practice your medicine, just as you have no right to dictate how we practice our medicine.

It is therefore recommended that Bill C-8 explicitly provide for immunity of our people, based on our aboriginal and treaty rights, from any direct or indirect impact of this legislation on traditional healers, herbalists, and medicine people. At a minimum, the proposed legislation must be amended so that our citizens, the First Nations, will not be interfered with in the exercise of their inherent aboriginal and treaty rights on a daily basis. Provisions must be made which recognize traditional practices in medicine and healing.

This recommendation is made to ensure that government and law enforcement officials are provided with clear and unambiguous directives to eliminate all forms of interference with our rights and our responsibilities. These proposals must be addressed fully with First Nations authorities. The federal government, as a prerequisite, must re-examine any proposed law by Parliament on the basis of the submission that I have made.

We thank you for having us here and for allowing us to make this submission on behalf of our people.

The Chairman: Thank you, Chief Mercredi.

Senator Milne: It was my understanding that this bill in no way changes the current law with respect to the use of herbal medicines. Perhaps there is someone here who can reassure both me and our guests in that regard.

The Chairman: I do not think there is anyone here, but we certainly can ask the officials when they appear before us next week.

At my request, I received a memorandum specifically on this question which seems to indicate that the officials believe that the conventions in Bill C-8 do not include medicinal herbs or homeopathic drugs, and that, in their view, Bill C-8 will not change the current situation for the First Nations concerning traditional medicines covered under this agreement.

Clearly, if there is a concern by our aboriginal people and they require further clarification on the situation, we can look into it.

Notre peuple doit dès maintenant, de concert avec le gouvernement, se pencher sur des questions comme la reconnaissance des méthodes traditionnelles de guérison. Nous devons tenir plus de discussions sur le sujet afin de déterminer si ces méthodes doivent ou non faire partie de la médecine moderne. Il faut aussi permettre à nos guérisseurs de discuter des divers aspects de la pharmacologie, des méthodes de guérison qui font appel à l'utilisation de plantes, de racines, d'herbes, d'écorce, ainsi de suite. En tant que Premières nations, nous avons la responsabilité de partager nos connaissances sur les plantes médicinales et de mettre notre savoir en pratique. Vous n'avez pas à nous dire comment agir. C'est une décision que nous devrions prendre ensemble. Votre gouvernement a, lui aussi, certaines responsabilités.

Ce projet de loi a des répercussions profondes. Nous devons respecter les droits et la culture de tous les peuples. Vous avez droit à votre médecine, nous avons droit à la nôtre. Nous n'avons pas le droit de vous dire comment pratiquer votre médecine, comme vous n'avez pas le droit de nous dire comment pratiquer la nôtre.

Par conséquent, nous recommandons que le projet de loi C-8 protège de manière explicite notre peuple, compte tenu de nos droits ancestraux ou issus de traités, contre tout impact direct ou indirect que pourrait avoir le projet de loi sur les guérisseurs traditionnels et les herboristes. Au minimum, le projet de loi doit être modifié afin que nos citoyens, les Premières nations, puissent exercer leurs droits ancestraux ou issus de traités. Il faut prévoir des dispositions qui reconnaissent les méthodes traditionnelles de médecine et de guérison.

Cette recommandation vise à faire en sorte que le gouvernement et les autorités chargés de l'application des lois disposent de directives claires et précises qui visent à éliminer toute atteinte à nos droits et responsabilités. Ces propositions doivent être élaborées de concert avec les Premières nations. Le gouvernement fédéral doit réexaminer toute loi proposée par le Parlement sur la base des arguments que j'ai présentés.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'exposer nos vues au nom de notre peuple.

La présidente: Merci, chef Mercredi.

Le sénateur Milne: Je crois comprendre que ce projet de loi ne modifie en rien la loi actuelle concernant l'utilisation des plantes médicinales. Y a-t-il quelqu'un ici qui peut nous rassurer à cet égard?

La présidente: Je ne le crois pas, mais nous allons sûrement poser la question aux fonctionnaires lorsqu'ils comparaitront devant nous la semaine prochaine.

D'après les renseignements qui m'ont été fournis sur cette question, à ma demande, les fonctionnaires estiment que les dispositions du projet de loi C-8 n'englobent pas les plantes médicinales ou les substances homéopathiques, et que cette mesure ne change en rien la situation des Premières nations concernant les médecines traditionnelles.

Or, si les peuples autochtones sont inquiets et souhaitent obtenir d'autres précisions, nous pouvons nous pencher sur cette question.

Senator Beaudoin: Like many Canadians following the work being done by the commission on aboriginal self-government, I am most interested in this. I understand that they are to propose some kind of parallel system of administration of justice for the aboriginal peoples. Do you feel that this question of drugs should be part of that proposal of a parallel system of administration as far as criminal law or other infractions are concerned?

Mr. Mercredi: The concerns are not just about who makes the law, who enforces it, and how it is administered. Obviously that is a continuing problem in terms of our relations with Canada. We want a parallel system of justice. In the absence of that, we face the reality of your Parliament making laws without regard to our rights.

In *Sparrow*, a decision with which you are familiar, there is required a certain standard by Parliament in how they deal with the Indian people. In effect, it says to the Government of Canada, "Do not be an adversary to the Indians; be respectful of their rights. If you are to pass laws, consult with them. If you do not, and the law is challenged, we can overturn it." That is what the Supreme Court has said.

The issue for us is how your society deals with drugs, what is prohibited, and what is criminalized. Many of our people rely on prescription drugs. Our experience is that they are dangerous too. This bill is an attempt to control the toxic aspects of some of the medicines that people use. The problem is that there is no real common knowledge about what we do as a people and the drugs we use which are, primarily, herbs. There is no distinction between how herbs are to be dealt with and how drugs are to be dealt with. They are dealt with as one common item, either a food or a drug.

We do not know what the effect of this proposed legislation will be on First Nations. The bill contains many technical words which I do not understand. I was not trained in chemistry. If the drug Ethel Blondin gave me this morning for my cold symptoms were to be analyzed by a chemist, it might fall under into one of these prohibited categories. We have always used that herb for colds.

Senator Jessiman: Herbs per se are not set out in any of the schedules, are they? I looked for them, and I could not find a category under "herbs". Are you saying some of these items that are outlined in this schedule may be included in some of your herbs?

Mr. Mercredi: My colleague will answer that question.

Mr. Randy Bottle, Member, Alberta Health Commission: Some herbs and plants are used in common drugs, for example, Aspirin. There are other medicinal uses for such plants as the opium poppy, the jimson weed, the fever tree, and the rosy periwinkle. All these plants are used in modern drugs. It must be determined if some of these herbs are included in this list. There are some other herbs that could be identified by our traditional healers that could be in that list, and that causes us some concern.

Le sénateur Beaudoin: Tout comme les nombreux Canadiens qui suivent les travaux de la commission sur l'autonomie politique des Autochtones, je m'intéresse beaucoup à cette question. Je crois comprendre qu'ils ont l'intention de proposer la création d'un système parallèle d'administration de la justice pour les Autochtones. À votre avis, est-ce que la question des stupéfiants devrait relever de ce système, en ce qui concerne les infractions à la loi pénale ou autres?

M. Mercredi: Ce n'est pas seulement la question de savoir qui élabore les lois, qui les applique, et comment elles sont administrées qui nous inquiète. Évidemment, ce problème continue de marquer nos relations avec le Canada. Nous voulons un système parallèle de justice. À défaut de cela, votre Parlement va continuer d'adopter des lois qui ne tiennent pas compte de nos droits.

Le jugement *Sparrow*, que vous connaissez tous, définit les normes qui doivent régir les rapports entre le Parlement et les Autochtones. En fait, ce jugement dit au gouvernement du Canada, «Ne soyez pas l'adversaire des Autochtones; respectez leurs droits. Si vous adoptez des lois, consultez-les. Si vous ne le faites pas et que la loi est contestée, nous pouvons l'annuler». C'est ce qu'a dit la Cour suprême.

La difficulté pour nous tient à la façon dont votre société aborde la question des stupéfiants, ce qui est jugé interdit, ce qui est criminalisé. Bon nombre de nos membres prennent des médicaments prescrits. Nous savons qu'ils sont dangereux eux aussi. Le projet de loi vise à contrôler les effets toxiques de certaines substances. Le problème, c'est que vous ne connaissez pas vraiment nos coutumes et les substances que nous utilisons, essentiellement des herbes. On ne fait aucune distinction entre les herbes et les stupéfiants. Ils sont considérés comme un produit alimentaire ou une drogue.

Nous ne connaissons pas l'impact qu'aura ce projet de loi sur les Premières nations. Il contient de nombreux termes techniques que je ne comprends pas. Je ne suis pas un chimiste. Le produit que m'a donné Ethel Blondin ce matin pour mon rhume, s'il était analysé par un chimiste, pourrait tomber sous une des catégories de substances qui sont jugées interdites. Nous avons toujours utilisé cette herbe pour guérir les rhumes.

Le sénateur Jessiman: Les herbes en tant que telles ne sont pas définies dans les annexes, n'est-ce pas? J'ai cherché, mais je n'ai rien trouvé. Êtes-vous en train de dire que certaines des herbes que vous utilisez pourraient englober certaines des substances énumérées dans cette annexe?

M. Mercredi: Mon collègue répondra à cette question.

M. Randy Bottle, membre, Alberta Health Commission: Certaines herbes et plantes entrent dans la composition des drogues utilisées couramment. Mentionnons, par exemple, l'aspirine. D'autres plantes sont utilisées à des fins médicinales. Mentionnons le pavot asiatique, la stramoine, l'arbre à fièvre et la pervenche. Toutes ces plantes entrent dans la composition des drogues d'usage courant. Il faut déterminer si certaines de ces herbes sont incluses dans la liste. Il y a d'autres herbes identifiées par nos guérisseurs traditionnels qui pourraient être comprises dans cette liste. C'est ce qui nous préoccupe.

Senator Jessiman: Have you asked the Department of Health whether some of your herbs are included?

Mr. Mercredi: They give us the standard response: "Don't worry. Don't be concerned, because we're taking care of you." The fact of the matter is that there is no trust. We cannot blindly trust the assurances of a bureaucrat. The last thing we want to see is passage of a law that will suppress our right to practice our own religion, our own spirituality, and to use our medicines as we have done historically for healing our people of the ailments that affect them.

Senator Beaudoin: You refer to the right to be consulted. Of course, I agree with you that, in the *Sparrow* case, that is exactly what the Supreme Court said. Are you complaining that you have not been consulted?

Mr. Mercredi: We have not been consulted.

Senator Beaudoin: Are you saying that you should have been consulted on this measure because you consider it to be an obligation of the Parliament of Canada, according to the Supreme Court in the *Sparrow* case, and because you do not share the views of the government?

Mr. Bottle: Apparently, at the time of the formation of the expert advisory committee on herbs and botanical preparation, the government felt that our First Nations were not involved in the use of herbs. However, if a First Nations representative had been part of that expert advisory committee, our concerns would have been addressed at that time. Because that did not occur, we were never really consulted. If we were to have input, it should have happened in that committee. That never occurred.

Senator Jessiman: You may have read or heard that a number of witnesses have testified that marihuana should be decriminalized and that it certainly should not be a part of the Criminal Code. Some have even suggested that it should be legalized, as is alcohol. What is the view of the First Nations in this regard? How would decriminalization affect your community? Would you support that or would you prefer the law to be left as it is?

Mr. Goodstriker, Elder, Assembly of First Nations: We have a neighbour two miles from our ranch who has been prescribed marihuana. How can a doctor do that?

Senator Nolin: What pharmacy did they go to?

Mr. Goodstriker: They live near Cardston, a good Mormon community where even drinking is now allowed.

Senator Jessiman: That probably is contrary to the law. However, I was interested in your community.

Senator Gigantès: I have a supplementary to this particular point of whether that is beyond the law.

The Chairman: I will go first to Senator Nolin.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous demandé au ministère de la Santé si certaines des herbes que vous utilisez sont comprises dans cette liste?

M. Mercredi: Ils nous ont donné la réponse habituelle: «Ne vous inquiétez pas. Nous tenons compte de vos intérêts.» En fait, nous ne leur faisons pas confiance. Nous ne pouvons faire confiance aveuglément à un bureaucrate. La dernière chose que nous voulons, c'est qu'on adopte une loi qui nous empêchera de pratiquer notre religion, notre spiritualité, d'utiliser nos plantes médicinales comme nous l'avons toujours fait pour guérir notre peuple.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé du droit d'être consulté. Évidemment, je suis d'accord avec vous. C'est exactement ce qu'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Sparrow*. Vous dites que vous n'avez pas été consultés?

M. Mercredi: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que vous dites que vous auriez dû être consultés au sujet de ce projet de loi parce que le Parlement du Canada a l'obligation de le faire, d'après l'arrêt *Sparrow*, ou parce que vous ne partagez pas le point de vue du gouvernement?

M. Bottle: Lorsque le comité consultatif d'experts des herbes aromatiques et préparations d'herboristerie a été mis sur pied, le gouvernement, semble-t-il, ne pensait pas que les Premières nations utilisaient des herbes. Toutefois, si un représentant des Premières nations avait été invité à faire partie de ce comité, nous aurions pu exprimer nos préoccupations à ce moment-là. Mais comme les choses ne se sont pas passées ainsi, nous n'avons jamais vraiment été consultés. Nous aurions dû être invités à participer aux discussions de ce comité. Mais, cela n'a pas été le cas.

Le sénateur Jessiman: Vous savez peut-être que plusieurs témoins ont laissé entendre que la marihuana devrait être décriminalisée, qu'elle ne devrait pas être visée par le Code criminel. Certains ont laissé entendre que sa consommation devrait être légale, tout comme celle de l'alcool. Qu'en pensent les Premières nations? Quel impact la décriminalisation de la marihuana aurait-elle sur votre peuple? Seriez-vous en faveur d'une telle décriminalisation, ou préférez-vous que la loi reste telle quelle?

M. Goodstriker, aîné, Assemblée des premières nations: Nous avons un voisin qui habite à deux milles de chez nous et qui s'est fait prescrire de la marihuana. Comment un médecin peut-il faire cela?

Le sénateur Nolin: Dans quelle pharmacie est-il allé?

M. Goodstriker: Ils vivent près de Cardston, une communauté tranquille de Mormons, où même l'alcool est maintenant autorisé.

Le sénateur Jessiman: C'est sans doute contraire à la loi. Toutefois, c'est votre peuple qui m'intéresse.

Le sénateur Gigantès: J'ai une question supplémentaire au sujet de ce point en particulier.

La présidente: Je donne d'abord la parole au sénateur Nolin.

Senator Nolin: I will get to Senator Beaudoin's point but first I want to clarify: Have you asked to be involved in the different early stages of the preparation of this bill?

Mr. Bottle: Purely the fact that we were not included in the expert advisory committee at that time was an indication that there would be no input from First Nations people.

Senator Nolin: I know you have not been asked, but when you do not hear from them, do you take any proactive steps? I am not blaming you for not doing that since I believe that is the duty of the government. However, if we are to respect the findings of our Supreme Court, that is a must. Have you taken a proactive stand?

Mr. Bottle: In order to be proactive, we would need to know of the bill well in advance. However, it only came to our attention in late fall of last year. It had already gone through third reading. Therefore, it is difficult for us to be proactive when it is almost after the fact.

Senator Nolin: When I was referring to being proactive, I did not mean when the bill is introduced in Parliament, I am referring to prior to that. To establish schedules like the one we have now, it takes more than a few days for it to be considered by the appropriate experts. However, I understand what you are telling our committee. You were not asked; and you did not ask.

Mr. Mercredi: May I answer that please? We have no obligation to ask.

Senator Nolin: I know.

Mr. Mercredi: We cannot read the minds of our parliamentarians. We are not the people who draft legislation. We do not sit in Parliament. The duty is on the part of the government to consult with us. There is no obligation on us to do anything. That is what it boils down to. It is as simple as that. However, the government failed in its duty to consult with us.

The Chairman: It is my understanding that you did not make a presentation to the House of Commons committee because you were not aware of the legislation and this is why the first presentation is, in fact, being made to the Senate committee rather than to the House of Commons committee.

Senator Gigantès: It is not illegal to prescribe marihuana. The Cancer Institute prescribes marihuana for people who are undergoing chemotherapy treatment which causes violent nausea. For some, marihuana provides relief.

The Chairman: I understand that that is by special licence and it is not a privilege which is given to every doctor or pharmacist.

Senator Lewis: To follow up on the question asked by Senator Jessiman, what would be your reaction to the decriminalizing of marihuana? Have you any opinions on that?

Le sénateur Nolin: Je vais revenir à la question soulevée par le sénateur Beaudoin, mais il est d'abord un point que j'aimerais clarifier: avez-vous participé aux différentes étapes qui ont mené à l'élaboration du projet de loi?

M. Bottle: Le simple fait que nous n'ayons pas été invités à faire partie du comité consultatif indiquait clairement que les Premières nations ne seraient pas consultées.

Le sénateur Nolin: Je sais que vous n'avez pas été invités à faire partie du groupe, mais si vous voyez qu'ils ne vous consultent pas, est-ce que vous réagissez? Je ne vous fais pas de reproches, puisque j'estime qu'il revient au gouvernement de vous inviter. Toutefois, si nous voulons respecter le jugement de la Cour suprême, nous devons prendre les mesures qui s'imposent. Êtes-vous intervenus dans le processus?

M. Bottle: Pour intervenir, il faut savoir ce que contient le projet de loi longtemps à l'avance. Or, ce n'est qu'à la fin de l'automne dernier que nous avons pris connaissance de son contenu. Il avait déjà franchi l'étape de la troisième lecture. Par conséquent, il est difficile pour nous d'intervenir lorsque le processus est déjà terminé.

Le sénateur Nolin: Mais je voulais savoir si vous étiez intervenu avant que le projet ne soit déposé au Parlement. Il faut quand même plus que quelques jours aux experts pour établir des annexes comme celles-ci. Toutefois, je comprends ce que vous dites. Vous n'avez pas été consultés et vous n'avez pas demandé à l'être.

M. Mercredi: Puis-je répondre à cette question? Nous ne sommes pas obligés de demander à être consultés.

Le sénateur Nolin: Je le sais.

M. Mercredi: Nous ne pouvons pas lire la pensée de nos parlementaires. Nous ne rédigeons pas les lois. Nous ne siégeons pas au Parlement. C'est au gouvernement de nous consulter. Nous ne sommes pas obligés de faire quoi que ce soit. C'est aussi simple que cela. Toutefois, le gouvernement ne nous a pas consultés.

La présidente: Je crois comprendre que vous n'avez pas comparu devant le comité de la Chambre des communes parce que vous n'étiez pas au courant de ce projet de loi. C'est pourquoi votre première intervention, vous la faites devant le comité du Sénat.

Le sénateur Gigantès: Il n'est pas illégal de prescrire de la marihuana. L'Institut du cancer prescrit de la marihuana aux gens qui suivent des traitements de chimiothérapie, qui causent de graves nausées. Pour certains, la marihuana procure un soulagement.

La présidente: Je sais qu'il faut un permis spécial pour cela. Ce n'est pas un privilège qui est accordé à tous les médecins ou pharmaciens.

Le sénateur Lewis: Pour revenir à la question posée par le sénateur Jessiman, que pensez-vous de la décriminalisation de la marihuana? Avez-vous une opinion là-dessus?

Mr. Mercredi: To my knowledge, we have never used marihuana in traditional practices. To my knowledge, we have never used it for medicine or any other purpose. We have used other plants which qualify as drugs, such as tobacco, in our ceremonies. That obviously creates some public health concerns. However, we use it in a special way in our healing ceremonies that our traditional people hold to help our people. In that sense we probably comply with whatever Health Canada expects in terms of tobacco.

Senator Lewis: Do you have any strong opinions on marihuana?

Mr. Mercredi: As to this preoccupation you have with marihuana, why not consult the Canadian people? Ask them what they think. Ask whether it should be decriminalized. You might want to ask them whether they should criminalize tobacco or alcohol. These are moral questions. It is not up to me as a national chief to provide you with an answer. It is not my law which is under review. It is your law and it is up to you to make a decision on how you will deal with that drug.

I am here to protect our natural medicine. I am here to protect the use of the plants and herbs we utilize for healing or for ceremonial or spiritual purposes. That is what I am addressing. Since I do not understand all of these technical or chemical terms referred to in Bill C-7, I do not know if some of the herbs we use are caught in that terminology. As a committee, you have a duty to ensure sure that they are not caught. Yet, since you do not know what our medicines are, we submit that we should sit and talk before you pass legislation.

Another way of doing that is to provide a clause in the statute which says that this bill will not affect Indian medicine, Indian healing, or Indian spirituality. That would cover our concerns so that we need not face further problems.

I can give you one example of how the law was violated by a guest whom I welcomed from Guatemala. In his traditional way, he uses coca leaves for spiritual purposes. He held a ceremony in my office using coca leaves. If the RCMP had been around, I guess they would have arrested him and maybe myself in the process; I do not know. I did participate in the ceremony with him.

Not everything on your list is considered harmful to our people, and not everything is harmful simply because you say it is in law. Some of these things are sacred to us. Obviously, for that indigenous person from Guatemala, the coca leaf is sacred to him. He uses it in a certain way. You can visit me at my office and I will show you the coca leaf he left behind, but do not bring the RCMP.

The Chairman: I hear you saying that, if we cannot do anything else, you would like to see an amendment which would

M. Mercredi: À ma connaissance, nous n'avons jamais utilisé de la marihuana dans nos méthodes traditionnelles de guérison. Nous n'avons jamais utilisé la marihuana à des fins médicinales ou autres. Nous avons utilisé d'autres plantes qui sont considérées comme des stupéfiants, comme le tabac, lors de nos pratiques cérémonielles. Je sais qu'il constitue, bien entendu, une menace à la santé publique. Toutefois, nous l'utilisons à des fins précises lors des séances de guérison que nous organisons pour notre peuple. Dans ce sens, nous respectons sans doute les exigences de Santé Canada concernant l'usage du tabac.

Le sénateur Lewis: Avez-vous une opinion bien précise au sujet de la marihuana?

M. Mercredi: Si cette question vous préoccupe, pourquoi ne pas consulter le peuple canadien? Demandez-lui ce qu'il en pense. Demandez-lui si la marihuana devrait être décriminalisée. Vous pourriez peut-être aussi lui demander si le tabac et l'alcool devraient être décriminalisés. Il s'agit de questions morales. Ce n'est pas à moi, en tant que chef national, de vous fournir une réponse. Ce ne sont pas mes lois qui font l'objet d'un examen, ce sont les vôtres, et c'est à vous de prendre une décision au sujet de cette drogue.

Je suis ici pour protéger notre médecine naturelle. Je suis ici pour défendre l'utilisation que nous faisons des plantes et des herbes pour guérir nos membres, ou encore dans le cadre de nos pratiques cérémonielles ou spirituelles. C'est cette question qui m'intéresse. Puisque je ne comprends pas tous les termes techniques ou chimiques utilisés dans le projet de loi C-7, je ne sais pas si certaines des herbes que nous utilisons sont comprises dans cette terminologie. En tant que comité, vous avez le devoir de faire en sorte qu'elles ne le sont pas. Or, puisque vous ne connaissez pas nos plantes médicinales, j'estime que nous devrions discuter de la question plus à fond avant que vous n'adoptiez ce projet de loi.

Une autre façon de procéder consisterait à prévoir un article de la loi stipulant que ce projet de loi n'aura pas d'incidence sur la médecine indienne, l'art de guérir indien ou la spiritualité indienne. Ainsi, nous n'aurions pas à nous inquiéter de problèmes éventuels.

Je peux vous donner un exemple de la manière dont la loi a été violée par un de mes invités du Guatemala. Suivant ses traditions, il s'est servi de feuilles de coca à des fins spirituelles. Il a tenu une cérémonie dans mon bureau en utilisant des feuilles de coca. Si la GRC avait été dans les alentours, j' imagine qu'elle l'aurait arrêté, ainsi que moi-même, peut-être; je ne le sais pas. J'ai participé à cette cérémonie avec lui.

Tout ce qui figure dans votre liste n'est pas considéré comme nocif pour notre peuple et tout n'est pas nocif simplement parce que vous dites que c'est la loi. Pour nous, certaines de ces choses ont un caractère sacré. De toute évidence, pour cet autochtone du Guatemala, la feuille de coca est sacrée. Il l'utilise d'une certaine façon. Vous pouvez venir à mon bureau et je vous montrerai la feuille de coca qu'il a laissée, mais n'amenez pas la GRC.

La présidente: Si je vous comprends bien, vous aimeriez au moins un amendement qui indiquerait que rien dans cette loi ne

state that nothing in this legislation can abrogate from the aboriginal treaties or the traditional practices of healers, herbalists and medicine people of the aboriginal people.

Mr. Mercredi: That is it. Thank you.

The Chairman: I should like to ask one question which relates to what Senator Jessiman and Senator Lewis were talking about with respect to the use of marihuana.

Over and over again we have heard of the number of young people who are arrested and convicted of simple possession of marihuana. Approximately 15 per cent of them actually end up in gaol because they cannot afford to pay the fines. Could you give us any indication of the impact of that on aboriginal young people?

Mr. Mercredi: I am sorry but I cannot, because I do not have any data on the use of marihuana by aboriginal youth. I cannot say that many of them are in gaol for that offence since I do not have the data. If you will do what I recommend I can tell you, but I know you will not do what I recommend. I think the elder wants to speak now.

Mr. Goodstriker: I have had some experience in this area. In the 1950s I was an RCMP special constable, regimental number 10435, K division, Cardston, for seven years. I saw our young people going to high school under a forced integration program. They sent our kids into white homes. Some dropouts introduced our kids to all kinds of different drinks, and so on, which our young people brought back to innocent communities. While I was a policeman for seven years, I never saw marihuana, cocaine, or anything like that. My people were just drinking home brew, wine and beer. That habit came from the outside, just like the other sicknesses which came from European people. This is the way I saw it.

I have been doing this since 1968 and before that I was a politician. I was highly respected by my people in the political world. I was the chief of my tribe. But when I got into spiritual healing, I found out that politics and medicine did not mix, so I left politics.

In 1972 my wife and I were appointed by the Canadian government to go to Frankfurt, Germany to attend the culinary Olympics. We were the ambassadors of Canadian Indians for the entry of the Canadian culinary team. In Germany they cooked what was eaten here before the arrival of Columbus. They won nine gold medals.

When I left on that trip, I knew my wife had a problem and I put some herbs in a newspaper and hid it in our suitcase. On the fourth day of the 19-day trip to Frankfurt, my wife could not get up in the morning because she had gall bladder problems. I suggested that either she go to see a local doctor here or that she go home on the next flight. She told me that she did not want to go to a local doctor. She just wanted to stay in bed. I said, "No way are you going to lie in bed. If you want me to take care of you, I will take care of you." She said, "You cannot do that. This

peut abroger les traités autochtones ou les traditions des guérisseurs, des herboristes et des médecins du peuple autochtone.

M. Mercredi: C'est exact. Merci.

La présidente: J'aimerais poser une question se rapportant à ce qu'ont dit les sénateurs Jessiman et Lewis à propos de l'utilisation de la marihuana.

On nous a cité et répété le nombre de jeunes gens arrêtés et reconnus coupables de simple possession de marihuana. Près de 15 p. 100 d'entre eux finissent par se retrouver en prison, car ils ne peuvent pas se permettre de payer les amendes. Pourriez-vous nous donner une indication de l'impact de ceci sur les jeunes Autochtones.

M. Mercredi: Je suis désolé, mais je ne le peux pas, car je ne dispose d'aucune donnée sur l'utilisation de la marihuana par les jeunes Autochtones. Je ne peux pas dire que beaucoup d'entre eux sont en prison pour cette infraction, puisque je ne dispose pas des données. Si vous donnez suite à ma recommandation, je pourrais vous le dire, mais je sais que vous ne donnerez pas suite à ma recommandation. Je crois que l'ainé souhaite prendre la parole.

M. Goodstriker: J'ai un peu d'expérience dans ce domaine. Dans les années 1950, j'ai été pendant sept ans agent spécial de la GRC, numéro régimentaire 10435, division K, Cardston. J'ai vu nos jeunes gens aller à l'école secondaire dans le cadre d'un programme obligatoire d'intégration. Nos enfants ont été envoyés dans des familles de blancs. Certains décrocheurs ont fait connaître à nos enfants toutes sortes de boissons, etc., que nos jeunes gens ont fait connaître à nos collectivités naïves à ce sujet. Pendant les sept années où j'ai été agent de police, je n'ai jamais vu de marihuana, de cocaïne ou autre drogue du genre. Les Autochtones buvaient simplement du vin et de la bière de fabrication artisanale. Cette habitude venait de l'extérieur, tout comme les maladies viennent des Européens. C'est ainsi que je voyais les choses.

Je fais cela depuis 1968 et avant, j'étais politicien. Je jouissais d'un très grand respect de mon peuple dans le monde politique. J'étais le chef de ma tribu. Toutefois, lorsque je me suis intéressé à la guérison spirituelle, je me suis aperçu que politique et médecine ne font pas bon ménage si bien que j'ai quitté la politique.

En 1972, le gouvernement canadien a demandé à ma femme et à moi-même d'aller à Francfort (Allemagne) participer aux Olympiades culinaires. Nous étions les ambassadeurs des Indiens canadiens et faisons partie de l'équipe culinaire canadienne. En Allemagne, on a cuisiné ce qui se mangeait ici avant l'arrivée de Christophe Colomb et on a remporté neuf médailles d'or.

Lorsque je suis parti pour ce voyage, je savais que ma femme avait un problème de santé et j'ai donc pris quelques herbes roulées dans un journal que j'ai caché dans notre valise. Le quatrième jour du voyage de 19 jours à Francfort, ma femme n'a pas pu se lever le matin en raison d'un problème de vésicule biliaire. Je lui ai proposé d'aller consulter un médecin sur place ou de rentrer au Canada sans plus tarder. Elle m'a répondu qu'elle ne voulait pas aller consulter de médecin sur place. Elle voulait tout simplement rester au lit. Je lui ai dit: «Non, tu ne vas pas rester au

is a hotel." I said, "I don't care what you say. If you don't want to go home or to see a doctor, I will look after you." I opened our suitcase and took out the newspaper which contained yarrow, grandfather root, sage and rosin weed. This was my gallstone medicine. I put it in a package and went down to the desk. There was a black interpreter there. He was told to take me to the kitchen where I asked the lady to make two quarts of my medicine. She smelled the medicine in the package and recognized it. How did she know what was in it? She was from Germany. She said, "We are barbarians. We still use herbs in the mountains." I went upstairs and gave my wife a cup and, in 10 minutes, she was up and was well throughout the 19 days of our stay. That is why I am in favour of this. It is a healer. The creator put it there. Animals know it; birds know it. However, we all know that western medicine is a big business.

I once treated a doctor who had emphysema. She came to me and asked for my help. She told me she was a doctor from Vancouver and that she had seen many doctors about her condition. She was being forced to retire. I treated her on January 14 and 15. She wrote me a letter on January 15. On January 25, I showed that letter to the students who are training to be doctors and nurses at Stanford University. She was cured in 10 days. I told her, "If you believe in God, you will be cured." She was cured of the emphysema that she had had for eight years. She has been a doctor for 20 years. I still have her letter. That is a miracle — not from me, but from the creator. That is the way our medicine works. I can tell you many more stories.

Mr. Frank Shawbadees: One senator was asking about marihuana. I agree that it came from the outside. Most of our suicides are not the result of the use of drugs, they result from depression. Our people are only trained to prevent illness, and they do not have a little piece of white paper that says they are qualified Ph.Ds, or whatever.

We have made submissions to various governments because, in many cases, suicides are caused by overdoses of Aspirin or sleeping pills. Will those drugs be outlawed? Will they be listed as "dangerous drugs"? I am sure they will not.

When I travel with my medicine, I have no problems with the American customs. I tell them what it is and they do not touch my bundles. The American customs know. But when I return to Canada, the Canadian customs people want to tear my pipe apart. They want to tear my bundle apart. Why? They are my sacred things. I have declared these items. How would they like it if I treated their personal possessions that way?

Sometimes I do not have the medicine I need, and it has to come across the border. My people live on both sides of the border that this country decided to agree on. They tear my bundles

lit. Si tu veux que je prenne soin de toi, je vais le faire.» Elle m'a répondu: «C'est impossible. Nous sommes dans un hôtel.» Je lui ai dit: «Peu importe ce que tu dis. Si tu ne veux pas rentrer au Canada ni voir un médecin, je vais prendre soin de toi.» J'ai alors sorti de notre valise le papier journal qui contenait de l'achillée mille-feuille, de l'aralie à grappes, de la sauge et de l'herbe à gomme. C'était mon médicament pour les calculs biliaires. Je suis allé à la réception où se trouvait un interprète noir. On lui a dit de m'amener à la cuisine et j'ai demandé à la cuisinière de faire deux pintes de mon médicament. Elle a reconnu les herbes à l'odeur. Comment cela était-il possible? C'était une Allemande. Elle m'a dit: «Nous sommes des barbares. Nous utilisons toujours les herbes des montagnes.» Je suis remonté donner une tasse de ce médicament à ma femme et, au bout de 10 minutes, elle s'est levée et s'est sentie en forme pour le reste de notre séjour. C'est la raison pour laquelle je suis en faveur des plantes qui permettent de guérir. Le créateur les a mises sur terre. Les animaux les connaissent, comme les oiseaux. Toutefois, nous savons tous que la médecine occidentale est une grande entreprise commerciale.

J'ai déjà soigné un médecin qui souffrait d'emphysème. Elle est venue de demander de l'aide. Elle m'a dit qu'elle était médecin à Vancouver et qu'elle avait consulté de nombreux médecins à propos de son état. Elle était obligée de prendre sa retraite. Je l'ai traitée le 14 et le 15 janvier. Elle m'a écrit le 15 janvier. Le 25 janvier, j'ai montré cette lettre aux étudiants en médecine et aux infirmières de l'Université Stanford. Elle a été guérie en l'espace de 10 jours. Je lui ai dit: «Si vous croyez en Dieu, vous serez guérie.» Elle a été guérie de l'emphysème dont elle souffrait depuis huit ans. Elle avait été médecin pendant 20 ans. J'ai toujours sa lettre. C'est un miracle — non pas de moi, mais du créateur. C'est ainsi que fonctionne notre médecine. Je pourrais vous raconter bien d'autres histoires.

M. Frank Shawbadees: Un sénateur a posé une question à propos de la marihuana. Je pense également que ce problème vient de l'extérieur. La plupart des suicides que nous connaissons ne découlent pas de l'utilisation des drogues, mais de dépression. Nos guérisseurs sont formés uniquement pour prévenir la maladie, et ils n'ont pas ce petit morceau de papier blanc qui indique qu'ils sont des docteurs qualifiés, et cetera.

Nous avons fait des recommandations à divers gouvernements car, dans de nombreux cas, les suicides sont causés par des surdoses d'aspirine ou de somnifères. Ces médicaments seront-ils interdits? Figureront-ils sur la liste des drogues dangereuses? Je suis sûr que non.

Lorsque je voyage avec mes remèdes, je n'ai aucun problème à la douane américaine. Je dis au douanier ce que c'est, et il ne touche pas à mes ballots de remèdes. Les douaniers américains sont au courant. Par contre, lorsque je reviens au Canada, les douaniers canadiens veulent démolir ma pipe. Ils veulent déchirer mes ballots de remèdes. Pourquoi? Ce sont mes objets sacrés et je les ai déclarés. Aimeraient-ils que je traite leurs effets personnels de la même façon?

Parfois je n'ai pas les remèdes dont j'ai besoin et je dois les faire venir de l'étranger. Mon peuple vit des deux côtés de la frontière que ce pays a décidé d'accepter. Les douaniers déchirent

apart. Sometimes we trade medicines. Sometimes we do not have it and we trade.

As Chief Mercredi said, traditional practices are now carried on in Kenora. It took my uncle and myself six or seven years of fighting to get traditional medicine into that hospital. My uncle passed away. That is the only hospital I know of in all of Ontario where there is traditional medicine. There may be some in the western provinces.

You must realize that some of our laws do not meet your standards, and your laws do not meet our standards. We must be proactive, but how can we do this when we do not hear of this bill until third reading? It is as good as passed. It has to be that our sacred bundles, for those of us who have them, are considered to be sacred. Your government must realize this.

The Chairman: Thank you all for coming.

Honourable senators, our next group of witnesses is from the National Coalition for Health Freedom. Miriam Hawkins is the Coordinating Director; Richard de Sylva is President of The Herb Works; and Ralph Idema is President of Physicians and Scientists for a Healthy World.

Ms Miriam Hawkins, Coordinating Director, National Coalition for Health Freedom: Honourable senators, I will lead off with general observations about the bill. There has been much controversy and a number of viewpoints suggesting that herbal medicine may be implicated by the bill. In the bill, we see a general reference to natural substances from which dangerous substances might be derived. In other words, we see reference in the bill to the sources of potentially dangerous drugs being included as the drugs themselves. The marihuana plant is a good example and, with respect to cocaine, the coca leaves would be listed. The generalized wording of the bill lists the precursors.

I would like to cite, as an example of what is included in this list, one of the less familiar herbs which has been added to this list. It is a plant which has been known in Chinese medicine for 4200 years. It is called "ma huang" in China. Europeans refer to it as "ephedra". A 1.5 per cent derivative of ephedra is a substance called "ephedrine" which has been found in street drugs. It is also contained in over-the-counter cold remedies. It is a stimulant. This has been included in the legislation because it has been found in some of the street drugs we are trying to control.

The same thing could happen to any number of natural products. Many natural products are stimulants and sedatives in various quantities, in various degrees and affect various organs of the body. Under this proposed legislation, the fate of any of the plants in the natural plant world is left wide open. Any plant can be added at any time.

We have some concern about the consultation process. We see a long list of herbal substances which are considered food adulterants by the Health Protection Branch and which include

mes ballots de remèdes. Parfois, nous faisons l'échange de remèdes.

Comme l'a dit le chef Mercredi, certaines pratiques traditionnelles sont maintenant adoptées à Kenora. Il a fallu à mon oncle et à moi-même six ou sept ans pour faire accepter la médecine traditionnelle dans cet hôpital. Mon oncle est décédé. C'est le seul hôpital que je connaisse en Ontario où se pratique la médecine traditionnelle. Il se peut qu'il y en ait d'autres dans les provinces de l'Ouest.

Vous devez comprendre que certaines de nos lois ne répondent pas à vos normes et que vos lois ne répondent pas aux nôtres. Nous devons être proactifs, mais comment pouvons-nous l'être, lorsque nous ne sommes informés de ce projet de loi qu'à l'étape de la troisième lecture? Autant dire qu'il est adopté. Il faut que nos ballots de remèdes soient considérés comme des objets sacrés. Votre gouvernement doit le comprendre.

La présidente: Merci à tous d'être venus.

Honorables sénateurs, notre prochain groupe de témoins représente la National Coalition for Health Freedom. Miriam Hawkins en est la directrice de la coordination; Richard de Sylva est président de The Herb Works; Ralph Idema est président de Physicians and Scientists for a Healthy World.

Mme Miriam Hawkins, directrice de la coordination, National Coalition for Health Freedom: Honorables sénateurs, je vais commencer par des observations générales au sujet de ce projet de loi qui a suscité beaucoup de controverse et plusieurs points de vue indiquant que les plantes médicinales pourraient être compromises par le projet de loi. Il est question de manière générale dans ce projet de loi de substances naturelles dont on pourrait dériver des substances dangereuses. En d'autres termes, il est question dans ce projet de loi de sources de drogues potentiellement dangereuses qui pourraient passer pour les drogues elles-mêmes. La marihuana en est un bon exemple et, en ce qui concerne la cocaïne, les feuilles de coca figureraient sur la liste. D'après le libellé général du projet de loi, les précurseurs font également partie de cette liste.

J'aimerais citer, à titre d'exemple de ce qui figure dans cette liste, l'une des herbes les moins connues qui y a été ajoutée. Il s'agit d'une plante connue depuis 4 200 ans dans la médecine chinoise. On l'appelle «ma huang» en Chine. Les Européens l'appellent «éphèdre». L'«éphédrine», dérivé (1,5 p. 100) de l'éphèdre, se retrouve dans les drogues clandestines. Elle entre également dans la composition des médicaments vendus sans ordonnance contre le rhume. C'est un stimulant. Elle figure dans le projet de loi, car elle se retrouve dans certaines des drogues clandestines que nous essayons de contrôler.

La même chose pourrait se produire dans le cas de n'importe quel produit naturel. Beaucoup de produits naturels comprennent des stimulants et des sédatifs en diverses quantités, à divers degrés et touchent divers organes du corps. En vertu de ce projet de loi, le sort de n'importe quelle plante est parfaitement aléatoire. Toute plante peut être ajoutée à n'importe quel moment.

Nous nous inquiétons du processus de consultation. Nous avons ici une longue liste de substances à base d'herbes, que la Direction générale de la protection de la santé considère comme des

many of the native substances which were alluded to earlier. Many of the products come from countries where they are used traditionally, although we know little about them here. Many are traditional European herbal remedies. These are all being considered food adulterants because of their medicinal value.

Clause 60 would allow the minister to add any substance to the list at any time. Clause 58 stipulates that this act will supersede the Food and Drugs Act. Most of these medicinal herbs are now considered food adulterants, which is a new classification system for these herbs. If they are medicinal, they have to have a drug number on them. They will be called "drugs".

In my hand is an entire book about the medicinal value of foods. What are the distinctions between foods and drugs? We now have categories of medicinal plants which we are claiming could be considered very dangerous if we were to synthesize their derivatives. However, if you use the plant in its whole form, according to traditional methods, they are much safer than pharmaceuticals.

This is what happens now under the Food and Drugs Act. Clause 58 would supersede anything that is now being done in the public interest. If there is a safety question which has already been determined under the Food and Drugs Act, this new legislation would presumably subject all of these to control. These are not plants that should be restricted in the public interest all of a sudden. They have been used as medicines for thousands or hundreds of years or however long we have known about them. I am sure some of the other witnesses here would be delighted to tell you more about some of the specifics of these compounds.

In effect, under the Food and Drugs Act we are already calling certain items public safety hazards whether they are or are not. Perhaps Dr. Napke will present some numbers in that regard. I will briefly allude to what the FDA in the States has put together.

Between 80,000 and 120,000 people die every year from pharmaceuticals while only six die from herbs of any kind. This is an interesting contrast. Whether they come from herbs or are synthesized from components of herbs, they are much more dangerous in the pharmaceutical version. Even over-the-counter drugs are attributed with a minimum of 2800 deaths per year in the United States.

Some 26,000 people in Ontario are taking prescription drugs that they should not be taking. We have a huge health crisis in this country. Tens of thousands of people wrote to the National Coalition for Health Freedom and signed its petitions. I must have 30,000 names of petitioners. These are people who use herbal medicines and who consider any threat to their use to be highly contentious.

All kinds of items are now being stopped at the border. These are things that were available from five to twenty years ago. This year alone materials that were not stopped from entry before are

substances altérant les aliments, et où sont inscrites beaucoup des substances autochtones dont il a été question plus tôt. Beaucoup de ces produits viennent de pays où ils font partie des traditions, bien que nous ne les connaissions que très peu ici. Beaucoup sont des remèdes naturels traditionnels européens. Ils sont tous considérés comme étant des substances altérant les aliments à cause de leur importance médicinale.

L'article 60 permettrait au ministre d'ajouter à tout moment une substance aux annexes. L'article 58 stipule que cette loi l'emportera sur la Loi sur les aliments et drogues. La plupart de ces herbes médicinales sont maintenant considérées comme des substances altérant les aliments, ce qui représente en fait une nouvelle classification pour ces herbes. Si elles sont médicinales, elles doivent porter un numéro d'identification et passent ainsi pour des «médicaments».

J'ai ici un livre entier qui traite de l'importance médicinale des aliments. Quelles sont les différences entre aliments et drogues? Nous avons maintenant des catégories de plantes médicinales qui, prétendons-nous, pourraient être considérées comme très dangereuses si l'on en obtenait les dérivés par synthèse. Toutefois, si vous utilisez la plante entière, selon les usages traditionnels, elle est beaucoup plus sûre que les produits pharmaceutiques.

Telle est la situation qui prévaut actuellement en vertu de la Loi sur les aliments et drogues. L'article 58 remplacerait et annulerait tout ce qui se fait maintenant dans l'intérêt public. Cette nouvelle loi contrôlerait probablement tous les produits dont la sécurité a déjà été mise en question en vertu de la Loi sur les aliments et drogues. Il ne s'agit pas de plantes qu'il faudrait interdire tout d'un coup dans l'intérêt public. Elles sont utilisées comme médicaments depuis des millénaires. Je suis sûre que certains des autres témoins se feraient un plaisir de vous parler davantage des caractéristiques de ces composés.

En fait, en vertu de la Loi sur les aliments et drogues, nous désignons déjà certains produits comme présentant des risques à la sécurité publique, que ce soit le cas ou non. M. Napke présentera peut-être quelques chiffres à cet égard. Je veux brièvement vous parler de l'approche adoptée par la FDA aux États-Unis.

De 80 000 à 120 000 personnes meurent chaque année à cause de produits pharmaceutiques, alors qu'on ne peut attribuer aux herbes que six décès. C'est un contraste intéressant. Qu'ils soient à base d'herbes ou synthétisés à partir des éléments des herbes, ils sont beaucoup plus dangereux dans leur version pharmaceutique. On attribue également aux médicaments en vente libre au moins 2 800 décès par an aux États-Unis.

Quelque 26 000 personnes en Ontario prennent des médicaments d'ordonnance qu'elles ne devraient pas prendre. Notre pays connaît une énorme crise de la santé. Des dizaines de milliers de personnes ont écrit à la National Coalition for Health Freedom et ont signé ses pétitions. Je dois avoir 30 000 signatures. Il s'agit de personnes qui utilisent des médicaments à base d'herbes et qui contesteraient haut et fort toute menace quant à leur utilisation.

Toutes sortes de produits font maintenant l'objet d'obstruction à la frontière, alors que ce n'était pas le cas il y a cinq à vingt ans. Encore cette année, des produits qui n'étaient pas touchés

now being stopped at the border. They are regulated as food adulterants because of their medicinal value. This new legislation would add yet another layer of potential control on health food stores. It would allow inspectors to make unwarranted searches on health food stores.

The Health Protection Branch should be protecting us from toxic chemicals. Some 67 per cent of Canadians with lawns are putting toxic chemicals on them. They are using chemicals which are harmful to little children who play on those lawns. It gets into their hands and mouths and causes permanent brain damage. It has all kinds of other effects in the development and growth of small children. Babies are being born with problems. All of these unregulated chemicals, toxic pesticides, herbicides and fertilizers are readily available. Ammonium nitrate is a grandfathered chemical. It just flows out of the factories and on to lawns and farm fields.

If we want to get into what is toxic, what is a health hazard, and what should be regulated and labelled by Health Canada, then we should be spending a lot more time worrying about pesticides and other toxic chemicals as opposed to worrying about medicinal herbs for which virtually no adverse drug effect can be found.

Efforts by the Health Protection Branch over the last several years to control these herbs is part of an international move toward controlling herbs by other than genetic patents. We will then have some kind of regulatory scheme with drug numbers and the whole nine yards so that certain large companies will have a better way of making a profit. They cannot patent herbs because they are natural products. However, I suppose there can be a regulatory scheme whereby something is called "medicinal" so that they must be taken off the shelves until massive research is done. They can then be reintroduced at a much higher price after so many years and so many companies have gone out of business. This is the problem we are encountering. The Assembly of First Nations is very right in being concerned that any of our medicinal plants could easily be included in this bill. The public safety mechanism is being used to ban them.

The fact that this bill will supersede the Food and Drugs Act means that many of these plants or herbs will be included, and that causes us to be suspicious.

Mr. Richard de Sylva, President, The Herb Works (Guelph, Ontario) and board member of The Canadian Association of Herbal Practitioners, National Coalition for Health Freedom: For the record, I would advise honourable senators that I represent two bodies of herbalists: The Provincial Central Canadian Herbal Practitioners Association, as well as the national body, the Canadian Association of Herbal Practitioners. As such, I can advise this body we have some very serious

auparavant, le sont maintenant. Ils sont désignés comme produits altérant les aliments en raison de leur importance médicinale. Cette nouvelle loi permettrait de contrôler encore davantage les magasins d'aliments naturels, donnant aux inspecteurs le droit de faire des descentes injustifiées dans ces endroits.

La Direction générale de la protection de la santé devrait nous protéger des produits chimiques toxiques. Quelque 67 p. 100 des Canadiens déversent des produits chimiques toxiques sur leurs pelouses. Ces produits chimiques sont nocifs pour les petits enfants qui jouent sur ces pelouses. Ils en attrapent sur leurs mains et dans la bouche, ce qui peut causer des lésions cérébrales permanentes. Ces produits chimiques ont toutes sortes d'autres effets sur le développement et la croissance des enfants. Des bébés naissent avec des problèmes. Tous ces produits chimiques, ces pesticides toxiques, ces herbicides et ces fertilisants non réglementés sont parfaitement accessibles. Le nitrate d'ammonium est un produit chimique protégé. Il est déversé des usines et se répand sur les pelouses et les champs.

Si nous voulons concentrer nos efforts sur ce qui est toxique, sur ce qui représente un risque pour la santé et ce qui devrait être réglementé et étiqueté par Santé Canada, il faudrait passer beaucoup plus de temps à s'occuper des pesticides et autres produits chimiques toxiques au lieu de s'inquiéter des herbes médicinales pour lesquelles pratiquement aucun effet nocif ne peut être prouvé.

Les efforts déployés par la Direction générale de la protection de la santé au cours des dernières années pour contrôler ces herbes s'inscrivent dans le cadre d'un train de mesures internationales visant à contrôler des herbes par des moyens autres que des brevets de produits génériques. Nous aurons alors un genre de réglementation prévoyant des numéros de médicaments, et cetera, si bien que certaines grandes sociétés seront plus à même de réaliser un bénéfice. Pour l'instant, elles ne peuvent pas breveter les herbes, car il s'agit de produits naturels. Toutefois, je suppose qu'on pourrait instaurer un processus de réglementation permettant de qualifier un produit de «médicinal»; il serait alors retiré de la vente en attendant les résultats de travaux importants de recherche. On pourrait alors le proposer de nouveau à la vente à un prix beaucoup plus élevé après de nombreuses années de recherche et de nombreuses faillites. Tel est le problème auquel nous faisons face. L'Assemblée des premières nations a parfaitement raison de s'inquiéter du fait que n'importe laquelle de nos plantes médicinales pourrait facilement être visée par ce projet de loi. Le mécanisme de sécurité publique sert à les interdire.

Le fait que ce projet de loi l'emportera sur la Loi sur les aliments et drogues signifie que beaucoup de ces plantes ou herbes figureront sur la liste, ce qui nous semble suspect.

M. Richard de Sylva, président, The Herb Works (Guelph, Ontario) et membre du conseil d'administration de la Canadian Association of Herbal Practitioners, National Coalition for Health Freedom: Aux fins du compte rendu, j'aimerais informer les honorables sénateurs que je représente deux organismes d'herboristes: la Provincial Central Canadian Herbal Practitioners Association, ainsi que l'organisme national, la Canadian Association of Herbal Practitioners. À ce titre, je peux

concerns about the implications of this bill. We feel that it is not the appropriate regulatory mechanism for herbs, either as foods or as medicine.

We would suggest that there be an exemption for herbs and botanical preparations as natural substances in this proposed act. Further, we recognize the government's need for some degree of regulation, which is why we would suggest a third classification under the Food and Drugs Act, so that there will be foods, there will be drugs, but that there also will be a third classification called "dietary supplements". I cannot emphasize enough that there is a very definite difference when it comes to a herb being classified as a drug. They are unlike other drugs. They are not 99.9 per cent synthetic in origin. They are multiple composites of different substances, each of which will address a different facet of either disease process or building health, and, as such, they fall half way between a food and a drug.

In the past couple of years, there have been a number of conferences in Toronto bearing the title: "Nutriceuticals", and we would suggest that this whole idea of a nutriceutical be a more appropriate classification because it conveys the idea that there are those substances, to wit herbs, that have elements of a food and elements of a drug.

In the existing Food and Drugs Act, we do not or cannot make traditional claims for our substances. We are constrained by Schedule A of the Food and Drugs Act which, for example, will list incurable diseases. They may well be incurable within the body of knowledge that is orthodox medicine. However, in the body of knowledge that is behind traditional or complementary medicine, and specifically herbal medicine, there are many examples of disease states that can, in fact, be cured by the use of herbs. We cannot say to the public we can use, for example, hawthorn to deal with heart problems. I have been specifically told by Mr. Tom Barker, Ontario head of the Health Protection Branch, that heart problems fall under Schedule 12 and are incurable. Why, therefore, he says, would you want to use a herb to cure something that is incurable? We are constrained from making our traditional remedies known because of the existing regulations of the Food and Drugs Act.

What we have seen over the past many years is an effort to define every single therapeutic substance as a drug. We disagree with that position. There are many cases of illnesses that have been cured by foods and food supplements. If the Government of Canada is to acknowledge that there are very real therapeutic benefits to foods, and food-type supplements such as herbs, then there needs to be a new classification. I would encourage this body to recognize this. If you wish, we would be glad to discuss this at further meetings. I could provide you with further information as to the points I am making today. However, I would like to end on the note that we are of the opinion that the Food and Drugs Act, and this proposed act, will not and cannot adequately represent or classify the therapeutic benefits of herbs

indiquer à votre comité que nous nous inquiétons profondément des répercussions de ce projet de loi. Nous pensons qu'il ne permet pas de réglementer correctement les herbes, que celles-ci servent d'aliments ou de médicaments.

Nous proposons une exemption pour les herbes et les préparations botaniques comme substances naturelles dans ce projet de loi. Par ailleurs, nous comprenons que le gouvernement doit assurer un certain degré de réglementation; c'est la raison pour laquelle nous proposons une troisième classification en vertu de la Loi sur les aliments et drogues en plus des aliments et des drogues; cette troisième classification serait celle des «suppléments diététiques». Je ne soulignerai jamais assez qu'une herbe classifiée comme médicament n'a absolument rien à voir avec les autres médicaments. Les herbes ne sont pas d'origine synthétique à 99,9 p. 100. Ce sont des composants multiples de diverses substances, dont chacune contribue à stopper le processus de la maladie ou à favoriser la santé; en tant que telles, elles se situent à mi-chemin entre un aliment et un médicament.

Ces quelques dernières années, plusieurs conférences ont été tenues à Toronto sur les «nutraceutiques»; nous pensons que ce nouveau concept serait une classification plus pertinente, car il indique que ces substances, à savoir les herbes, sont constituées d'éléments alimentaires et d'éléments thérapeutiques.

Compte tenu de la loi actuelle sur les aliments et drogues, nous ne prétendons pas que nos substances ont des propriétés thérapeutiques et nous ne pouvons le faire. Nous sommes en effet entravés par l'annexe A de la Loi sur les aliments et drogues qui, par exemple, dresse la liste des maladies incurables. Elles le sont peut-être bien en fonction des connaissances de la médecine orthodoxe. Toutefois, on retrouve dans les connaissances de la médecine traditionnelle ou de la médecine d'appoint, et notamment de la médecine basée sur les plantes médicinales, de nombreux exemples de maladies que les herbes peuvent en fait guérir. Nous ne pouvons pas dire au public qu'il est possible, par exemple, de traiter les problèmes cardiaques avec de l'aubépine. M. Tom Barker, chef ontarien de la Direction générale de la protection de la santé, m'a carrément dit que les problèmes cardiaques tombent sous le coup de l'annexe 12 et qu'ils sont incurables. Pourquoi, par conséquent, dit-il, voudriez-vous utiliser une herbe pour guérir une maladie qui est incurable? Les règlements de la Loi sur les aliments et drogues nous empêchent de faire connaître nos remèdes traditionnels.

Depuis un bon nombre d'années, nous voyons que tous les efforts sont déployés pour définir chaque substance thérapeutique comme étant une drogue. Nous ne sommes pas d'accord. Beaucoup de maladies ont été guéries par des aliments et des suppléments alimentaires. Si le gouvernement du Canada veut reconnaître que les aliments et les suppléments alimentaires, comme les herbes, présentent des avantages thérapeutiques très réels, il faudrait alors prévoir une nouvelle classification. J'encourage ce comité à l'admettre. Si vous le désirez, nous nous ferons un plaisir de débattre plus avant de cette question dans le cadre de séances ultérieures. Je pourrais vous donner de plus amples renseignements sur les points que je soulève aujourd'hui. Toutefois, j'aimerais terminer en disant que, selon nous, la Loi sur

as presently laid out, and we urge this body and Parliament to establish not only a new definition for a food and a drug, but also to include that third classification. I feel this is most important and I would encourage this body to give this some thought.

Mr. Ralf Idema, President, Physicians & Scientists for a Healthy World, National Coalition for Health Freedom: Madam Chair and senators, I am pleased to be here. I quickly threw together some notes. I would note, Madam Chair, that your home province, Manitoba, has a strong tradition of ethnic medicine, with the Ukrainians and the Icelandics, some of whom are my partners and friends, so I am sure you appreciate how important supplementary medicine can be.

Unfortunately, Dr. Napke is unable to be here, but I can represent his views and those of other doctors in our association. Dr. Napke does happen to be the retired chief of the Adverse Drug Reaction Unit, and in speaking for him, I would note that he would address the fact that, on the one hand, as I have noted in this piece which you have, over 100,000 deaths occur in North America from iatrogenic disease, which means doctor- or drug-induced disease, as opposed to almost nil from vitamins, herbs and supplements, and his particular thesis is that, quite apart from the deaths, a vast number of patients end up in hospital because of drugs. There are many components in drugs besides the drugs themselves. The supposed inert carriers, the materials added to drugs to carry them, to mix them, are often inert in that particular remedy but, when combined with other items that people are already ingesting, they become very active. As a matter of fact, as one of our other doctors, Dr. Gilka, has noted, 80 per cent of the people who end up either in hospital or at the doctor's office are there for what you might almost call mentally-related problems, largely because of the stress and the lifestyles in our society leading to generally bad health, including even heart attacks and a high level of cholesterol.

What we see, then, is that lifestyles that should rightfully be treated by supplements and holistic care are causing a great drain on our health care dollars and our hospitals. We find that as the minority, as practitioners of holistic or, if you will, complementary medicine, alternate medicine — it goes by various names — we appear to be under siege. I have a recent magazine here which shows four doctors being charged by their respective colleges of physicians in their respective provinces, and these are all holistic, complementary practitioners who practice both straight medicine and complementary medicine, and they are, of course, being charged with malpractice simply for recognizing such well-known facts as that candida exists in both males and females and treating it with herbs instead of ignoring it.

les aliments et drogues, ainsi que ce projet de loi, tels qu'ils se présentent actuellement, ne pourront pas et ne peuvent pas représenter ni classer correctement les avantages thérapeutiques des herbes; nous recommandons donc à ce comité et au Parlement de rédiger non seulement une nouvelle définition d'aliment et de drogue, mais aussi d'inclure cette troisième classification. C'est à mon avis fort important et j'encourage ce comité à y penser.

M. Ralf Idema, président, Physicians & Scientists for a Healthy World, National Coalition for Health Freedom: Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux d'être parmi vous. J'ai rapidement jeté quelques notes sur le papier. Je tiens à signaler, madame la présidente, qu'il existe au Manitoba, votre province d'origine, une tradition bien ancrée de médecine ethnique, grâce à la présence des Ukrainiens et des Islandais dont certains sont mes partenaires et mes amis; je suis sûr que vous reconnaissez l'importance de la médecine d'appoint.

Malheureusement, M. Napke ne peut pas être parmi nous aujourd'hui, mais je peux représenter ses vues, ainsi que celles d'autres médecins de notre association. M. Napke est l'ancien directeur du Programme d'analyse des réactions défavorables aux produits pharmaceutiques et, m'adressant à vous en son nom, je signalerais qu'il vous dirait, d'une part, ainsi que je l'ai noté dans ce document, qu'en Amérique du Nord, plus de 100 000 personnes meurent par suite de maladies iatrogènes, soit de maladies qui se déclarent par suite de l'intervention d'un médecin ou de l'ingestion d'un médicament; par contre, les vitamines, les herbes et les suppléments ne causent pratiquement aucun décès; il soutient en particulier que, mis à part ces décès, un grand nombre de patients se retrouvent à l'hôpital à cause de l'ingestion de médicaments. Les médicaments renferment beaucoup d'éléments, en plus de la drogue elle-même. Les soi-disant supports inertes, c'est-à-dire les éléments ajoutés qui servent de support et qui permettent les mélanges, sont souvent inertes dans le médicament en question, mais deviennent très actifs lorsqu'ils sont combinés à d'autres produits ingérés par les patients. En fait, ainsi que l'a souligné M. Gilka, l'un de nos médecins, 80 p. 100 des gens qui se retrouvent à l'hôpital ou chez le médecin souffrent de ce que l'on pourrait pratiquement appeler des problèmes d'ordre mental, en raison essentiellement du stress et du mode de vie de notre société qui contribuent à une santé généralement mauvaise, y compris les crises cardiaques et les taux élevés de cholestérol.

Nous voyons donc que certains modes de vie qui pourraient être traités comme il le faut par des suppléments et des soins holistiques, épuisent notre budget de santé, ainsi que les ressources de nos hôpitaux. En tant que praticiens de médecine holistique ou, si vous voulez, de médecine d'appoint, de médecine parallèle — il existe diverses appellations — nous formons une minorité et il semble bien que nous fassions l'objet de persécutions. J'ai ici un magazine récent où l'on peut lire que quatre médecins ont été accusés par leur collège de médecins dans leur province respective; il s'agit de praticiens de médecine holistique, de médecine d'appoint, qui pratiquent autant la médecine orthodoxe que la médecine d'appoint; ils sont bien sûr accusés de négligence professionnelle du simple fait qu'ils

On the other hand, the herbs and supplements that these doctors are using are also under siege, and I would point out that even the Ontario Liquor Control Board has gotten into the act because most of these tinctures, for example holistic tinctures, contain alcohol. I have one here. This is a common one, echinacea. I could say a great deal about echinacea. First of all, the Ontario Liquor Control Board wants to stop these things at the border because they contain more than 0.5 per cent alcohol. They think that, by my taking 15 drops a day to prevent flu, I will get stoned and drunk. You can see where I get the feeling that there is some kind of conspiracy afoot by vested interests. The vested interests are largely traditional practitioners, and more so pharmaceuticals. We are faced with a problem where we have a shrinking health pie — in other words, the money going into health care is being reduced — and our competitors, if we could call them that, would like to have a larger share of that shrinking pie just to maintain their financial status quo, so we really feel under siege.

I would make some other points about echinacea, apart from the fact it grows in my garden and is a traditional Indian plant that Ovide Mercredi's people would certainly be using. It grows on the plains, it grows in Manitoba, and it probably grows wild in your backyard. Because it has clear medical claims of supporting the immune system, it can very easily be classed, even under existing legislation, the Food and Drugs Act, as a drug and be taken off the market.

This is part of problem, and this is where I lead into the main problem that Mr. de Sylva mentioned. We have another definition problem. Although we are dealing with Bill C-7/C-8, in fact, I believe the senators here should recognize that we are essentially dealing with what is considered in the United States as three bills. There are three categories. There are drugs, nutritional supplements, and straight foods. There is a lot of crossover between the three of them, as Mr. de Sylva and Ms Hawkins can attest.

The definition certainly has to be considered and up-graded. Under the Food and Drug Act, which already severely affects health food stores, they can send trench-coat dressed spooks with narrow brief-cases into my wife's health food store to waste the people's tax money trying to supervise and to decide whether she's making claims. They use hidden microphones which will pick up whether a poor clerk has made a medical claim which means they can take the material off the shelves. This is crazy. It is bad enough as it is under the Food and Drugs Act. Can you imagine adding criminality to it by the passage of Bill C-8?

The present definition under the Food and Drugs Act is over 50 years old, from a time when "nutritional supplements", as a phrase, was unheard of. Essentially, any substance sold or

admettent certains faits bien connus, comme par exemple l'existence du candida chez les hommes comme chez les femmes, qu'ils traitent au moyen d'herbes, au lieu de prétendre que cela n'existe pas.

Par ailleurs, les herbes et suppléments qu'utilisent ces médecins sont également contestés et je soulignerais que même la Régie des alcools de l'Ontario se met de la partie, sous prétexte que la plupart des teintures holistiques, par exemple, contiennent de l'alcool. J'en ai une ici, très courante, c'est de l'échinacée. Je pourrais parler longtemps de l'échinacée. Tout d'abord, la Régie des alcools de l'Ontario veut faire obstruction à ces produits à la frontière, sous prétexte qu'ils contiennent plus de 0,5 p. 100 d'alcool. Selon la Régie, le fait d'en prendre 15 gouttes par jour pour prévenir la grippe, rend les gens ivres. Vous pouvez comprendre pourquoi j'ai l'impression qu'il se prépare un genre de conspiration de la part essentiellement de médecins traditionnels et plus encore, de sociétés pharmaceutiques. Il semble que le gâteau de la santé s'amenuise — en d'autres termes, le budget des soins de santé diminue — et nos concurrents, si nous pouvons les appeler ainsi, aimeraient avoir une plus grande part de ce gâteau, ne serait-ce que pour préserver leur situation financière; nous nous sentons donc véritablement menacés.

J'aimerais parler davantage de l'échinacée, mis à part qu'il s'agit d'une plante qui pousse dans mon jardin et que c'est une plante indienne traditionnelle que le peuple d'Ovide Mercredi utilise sans aucun doute. Elle pousse dans les plaines, au Manitoba et sans doute aussi à l'état sauvage dans votre jardin. Étant donné qu'il est clair, au plan thérapeutique, que l'échinacée soutient le système immunitaire, on peut très facilement la classer, même dans le cadre de la loi actuelle, la Loi sur les aliments et drogues, comme étant une drogue et, en tant que telle, la retirer du marché.

Cela fait partie du problème qui nous amène à celui dont a fait mention M. de Sylva. Nous avons un autre problème de définition. Bien que nous examinions le projet de loi C-7/C-8, je crois en fait que les sénateurs seraient prêts à admettre que nous nous occupons essentiellement de ce qui fait l'objet de trois projets de loi aux États-Unis. Il y a trois catégories. Les drogues, les suppléments nutritionnels et les aliments. Il y a beaucoup de liens entre ces trois classifications, ainsi que peuvent l'attester M. de Sylva et Mme Hawkins.

Il faut certainement se pencher sur la définition et la moderniser. La Loi sur les aliments et drogues qui a déjà de graves conséquences sur les magasins d'aliments naturels, permet ainsi à des agents secrets de s'introduire dans le magasin d'aliments naturels de ma femme; ils y gaspillent l'argent du contribuable en essayant de superviser les choses et de voir si elle prétend que tel ou tel produit a des propriétés thérapeutiques. Ils installent des microphones cachés afin de savoir si un vendeur prétend que tel ou tel produit a des propriétés thérapeutiques, ce qui signifie qu'ils peuvent retirer ces produits de la vente. C'est ridicule. La situation est déjà suffisamment mauvaise avec la Loi sur les aliments et drogues. Pouvez-vous envisager de criminaliser cette réalité en adoptant le projet de loi C-8?

La définition actuelle en vertu de la Loi sur les aliments et drogues date de plus de 30 ans, époque où l'expression «supplément nutritionnel» n'existait même pas. En fait, toute

presented for use in the diagnosis, treatment, mitigation or prevention of disease, disorder, or abnormal physical state, or the symptoms thereof, or in restoring, correcting or modifying organic functions, is a drug, and I would say that 30 per cent of all regular foods and 100 per cent of all natural food supplements that we are talking about here fall into this category. You cannot consider everything we eat to be a drug.

Mr. Mercredi would not like to lose the echinacea to fight his cold. He said there was an item in his cold remedy that might prevent him from taking it, and that item I would know as ephedra. I can imagine the Native people being very upset about having their traditional practices taken away from them, just as we in the holistic field of medicine are upset about having our practices taken away from us. We feel under siege from the traditional college of physicians and from the pharmaceuticals. We feel under siege from the Liquor Control Board who would classify half of our materials as alcohol and want to, perhaps, make the money on them themselves. We feel under siege potentially from Bill C-8.

I have been assured, Madam Chairman, by the previous minister that there is no intention to attach natural food supplements. However, I would point out that I have just illegally obtained melatonin which has just been taken off the market under the existing Food and Drugs Act. There are already 65 herbs and supplements under attack, some of which I am now taking, and this is under the existing Food and Drugs Act. What will happen when even more power to criminalize these very same things is added?

I applaud Bill C-8 in its original intentions, because I am aware of the United Nations conventions which Canada signed in 1988 to control the international trade in dangerous drugs. We have worked in our Caribbean island with the DEA on a five-year contract for that very purpose, so I know whereof I speak. I applaud the government for bringing in Bill C-8 to actually add legislative power to our signing of that international agreement so many years ago. We may very well be the latest to have signed it, and we have not signed it yet. Why, I ask, do we complicate this very good bill by piggybacking natural food substances onto it?

I believe that Bill C-7, as this bill was formerly known, would have passed long ago if only the government of the day had stuck to the original intent of controlling the trade in international drugs. That is all the drug enforcement agency of the United States ever wanted. We have numerous cases of perfectly good legislation being introduced, and I would include, for example, Bill 100 in the Ontario legislature. They piggyback something onto it that is not palatable, but they carry it simply on the back of the good part of the bill.

We are asking that you remove the natural food supplements from Bill C-8, let it do what it was designed for, and we should

substance vendue ou proposée à des fins de diagnostic, de traitement, d'atténuation ou de prévention d'une maladie, d'un trouble, d'un état physique anormal, ou des symptômes de ceux-ci, ou en vue de rétablir, corriger ou modifier des fonctions organiques, est une drogue. J'ajouterais que 30 p. 100 de tous les aliments et 100 p. 100 de tous les suppléments alimentaires naturels dont nous parlons ici tombent dans cette catégorie. Il est impossible de considérer que tout ce que nous mangeons est une drogue.

M. Mercredi ne serait pas content s'il ne pouvait plus prendre d'échinacée, lorsqu'il est enrhumé. Il a dit qu'un élément de son médicament contre le rhume pourrait l'empêcher d'en prendre; il s'agit, je crois, de l'éphèdre. Je peux facilement comprendre que les autochtones se sentiraient fort contrariés si on leur interdisait de suivre leurs traditions, tout comme les médecins holistiques se sentent contrariés si on les empêche de pratiquer leur médecine. Nous nous sentons menacés par les collèges traditionnels de médecins, ainsi que par les sociétés pharmaceutiques. Nous nous sentons menacés par la Régie des alcools qui ferait tomber la moitié de nos produits dans la catégorie des alcools et qui voudrait, peut-être, en tirer elle-même profit. Nous nous sentons potentiellement menacés par le projet de loi C-8.

Madame la présidente, l'ancien ministre m'a assuré qu'il n'est absolument pas question de viser les suppléments alimentaires naturels. Je signalerais toutefois que je viens tout juste d'obtenir illégalement de la mélatonine, produit qui vient d'être retiré du marché en vertu de la Loi actuelle sur les aliments et drogues. Soixante-cinq herbes et suppléments sont déjà menacés; j'en utilise certains; tout cela se fait en vertu de la loi actuelle sur les aliments et drogues. Que va-t-il se produire lorsqu'il deviendra possible de criminaliser ces produits?

J'approuve les intentions initiales du projet de loi C-8, puisque je suis au courant des conventions des Nations Unies que le Canada a signées en 1988 pour réglementer le commerce international des drogues dangereuses. Nous avons travaillé dans une île antillaise avec la DEA sur un contrat de cinq ans à cet effet, si bien que je sais ce dont je parle. J'approuve le gouvernement pour qui le projet de loi C-8 permet d'ajouter un pouvoir législatif dans le cadre de cet accord international conclu il y a maintenant de nombreuses années. Il se peut fort bien que nous soyons les derniers à le signer. Pourquoi, je vous demande, compliquons-nous cet excellent projet de loi en y ajoutant la question des substances alimentaires naturelles?

Je crois que le projet de loi C-7, que remplace celui-ci, aurait été adopté il y a longtemps si seulement le gouvernement de l'époque s'en était tenu au but initial, soit la réglementation du commerce international des drogues. C'est tout ce que voulait la Drug Enforcement Agency américaine. Il existe d'innombrables exemples de projets de loi excellents comme, par exemple, le projet de loi 100 présenté à la l'assemblée législative de l'Ontario. On y ajoute un élément qui n'est pas forcément agréable, mais qui reste secondaire.

Nous vous demandons de soustraire les suppléments alimentaires naturels des dispositions du projet de loi C-8, de vous

proceed with an office of food supplements and an appropriate bill dealing with it as I have suggested in my brief.

The Chairman: Thank you very much. I am confused, and I do not know if other people share my confusion. It seems to me that the balance that needs to be struck between food and drugs for the protection of the Canadian people is not always a simple issue. You raised echinacea, for example, and the fact that you are taking 15 drops was in no way a violation of any concept that we do not want people to consume too much alcohol without some controls.

I can give you a similar comparison. Rice wine was being sold in Chinese stores in the inner city of Winnipeg, and there no real problem when someone bought a bottle, but when someone came in to buy 15 bottles, you knew they were not buying it for cooking. When they came in and they wanted 16 cans of Lysol, you knew they were probably not cleaning with it.

How does one strike the balance between the requirement for appropriate controls on foods and drugs and substances and also make it possible for natural food products to be sold in the marketplace? How do we do that balancing act?

Ms Hawkins: I would emphasize that you should start by dealing with the worst problems first. If there is more illness from prescription drugs, let us educate Canadians. Let us insist that the indications and contraindications of all pharmaceuticals be mandatory with the dispensing of them so that Canadians do not take home a drug without being aware of the good sides and the bad sides. There should be some independent body that produces this kind of information.

This kind of information could also be developed for herbs and supplements. Some of these products on this controlled list are well-known European herbs which are considered to be potentially toxic. If, for example, you take golden seal, a very familiar traditional herbal medication, and you take it while you are pregnant, you may miscarry. That is certainly something that we would want everyone to know.

It is important that there be the ability to talk about the substances that we have and for that information to be available to Canadians, whether this be done through the library system or through independent offices of pharmacological information.

People should be able to find out how much pesticide is on the apples that they are eating and whether it is in the apples. There is an abundance of information about much worse substances than any of the herbs listed here, such as these pesticides, fertilizers and herbicides that we are using without control. There is very little clear relationship between reduction of harm and actual government allocation of resources.

en tenir aux buts premiers du projet de loi C-8, d'ouvrir un bureau des suppléments alimentaires et de présenter un projet de loi pertinent, comme je le propose dans mon mémoire.

La présidente: Merci beaucoup. Je suis déconcertée et je me demande si d'autres le sont. Dans le contexte de la protection des Canadiens, il me semble que l'équilibre auquel il faut parvenir entre aliments et drogues n'est pas toujours quelque chose de simple. Vous avez donné l'exemple de l'échinacée et du fait que l'absorption de 15 gouttes de ce produit ne va absolument pas à l'encontre des principes réglementant la consommation d'alcool.

Je pourrais faire une comparaison du même ordre. Les magasins chinois du centre ville de Winnipeg vendaient du vin de riz, et cela ne posait pas véritablement de problème jusqu'au moment où certains ont voulu en acheter 15 bouteilles à la fois; il était évident que ce n'était pas pour faire la cuisine. Lorsque des gens veulent acheter 16 boîtes de Lysol, vous savez que ce n'est probablement pas pour s'en servir comme agent de nettoyage.

Comment parvenir à un équilibre entre une réglementation nécessaire et pertinente des aliments, des drogues et des substances, d'une part et, d'autre part, la vente des produits alimentaires naturels sur le marché? Comment parvenir à un tel équilibre?

Mme Hawkins: J'aimerais insister sur le fait qu'il faudrait commencer par s'attaquer aux pires problèmes. Si les médicaments d'ordonnance causent plus de maladies, éduquons les Canadiens. Insistons sur l'obligation de faire part des indications et des contre-indications de tous les produits pharmaceutiques de manière que les Canadiens n'achètent pas un médicament sans en connaître les effets positifs et négatifs. Il faudrait créer un organe indépendant qui produirait ce genre d'information.

Ce genre d'information pourrait également être donné dans le cas des herbes et des suppléments. Certains des produits inscrits sur cette liste de drogues et autres substances sont des herbes européennes bien connues, considérées comme potentiellement toxiques. Si, par exemple, une femme enceinte prend de l'hydraste du Canada, remède très connu à base d'herbes, elle risque de faire une fausse-couche. Il s'agit certainement d'un renseignement dont tout le monde devrait disposer.

Il est important de pouvoir parler des substances auxquelles nous avons accès et de transmettre cette information aux Canadiens, que ce soit par l'entremise de bibliothèques ou de bureaux indépendants d'information pharmacologique.

Les gens devraient être au courant de la quantité de pesticides qui se trouvent sur les pommes qu'ils mangent et savoir si ces pesticides se trouvent dans les pommes elles-mêmes. Nous sommes inondés de renseignements sur des substances bien pires que n'importe laquelle des herbes énumérées ici; je veux parler des pesticides, des fertilisants et des herbicides que nous utilisons sans aucune réglementation. Le rapport entre la réduction des méfaits et l'affectation des ressources par le gouvernement n'est pas vraiment évident.

We do not see an allocation of resources to mitigate against the harm from pesticides. We see them calling anything with a medicinal value "a food adulterant" when we know that foods have medicinal value. We see a complete lack of consistency in any kind of mandate for harm prevention by the Health Protection Branch or Health Canada. If harm reduction is their mandate, then we are going about it all wrong.

We should be educating Canadians. They should have access to information about every drug they are taking. If we know already that there are 26,000 people on the wrong prescription drugs or on the wrong dosages, according to the Surgeon General, that is not acceptable.

Do we see the same problem in the herbal industry? Why are they being taken off the market? It is not because of a harm which is associated with them. There must certainly be another reason for these things being so stringently regulated. We have inspectors going around. We have lists at the Customs offices. Things are being sent back.

Anyone who has been to a health food store has seen the health journals and magazines, local, provincial and national. This has become Canada's popular choice. Canadians want to educate themselves about how to be well and how to stay well. We do not want to get sick.

Of course, heart disease is curable. You reduce the amount of fat in your diet. Everyone knows this. This is common knowledge. Why is our own health protection branch telling us that you cannot cure heart disease? Sure, you can start curing heart disease with herbs today. You can start curing it with food today, changing food and changing lifestyle.

This is all very well known. To me, Health Canada is completely wasting its time to go after herbs that people are now using with care. If as much information were available about the herbs and any contraindications which might exist as there is in the compendium at your drug store, people would be taking more herbs and fewer drugs. There are abstracts from many of these plants. Many of the side effects have been documented for centuries.

I think everyone is moving in this direction. More people are considering nutrition and supplementation. We are looking at a \$17 billion cutback in health care spending in Canada over the next few years. This is a huge amount of money. We have to figure out how to save it and how to keep people out of the hospitals. Canadians want to understand illness and know how to prevent and recover from illness without taking dangerous drugs.

We know that the drugs and pharmaceuticals are more dangerous than these supplements. We know that it is the pesticides and herbicides and fertilizers that we are not regulated

Aucune ressource n'est affectée pour lutter contre les méfaits causés par les pesticides. Tout ce qui a une importance médicinale est qualifié de «produit altérant les aliments», alors que nous savons que les aliments ont une importance médicinale. Le mandat de la Direction générale de la protection de la santé et de Santé Canada en matière de prévention des méfaits semble manquer de logique. Si ce mandat consiste à réduire les méfaits, on se fourvoie complètement.

Nous devrions éduquer les Canadiens, leur donner accès à des renseignements sur tous les médicaments qu'ils prennent. Il est inacceptable que 26 000 personnes se voient prescrire les mauvais médicaments ou les mauvaises doses, ainsi que l'atteste le chef des services de santé.

Le même problème se pose-t-il dans l'industrie des herbes? Pourquoi ces produits sont-ils retirés du marché? Ce n'est pas à cause de méfaits éventuels. Il doit certainement y avoir une autre raison à la réglementation aussi stricte de ces produits. Des inspecteurs se promènent. Les douanes consultent des listes. Des produits sont refoulés.

Quiconque s'est rendu dans un magasin d'aliments naturels a vu les magazines et revues de santé, publiés à l'échelle locale, provinciale et nationale. C'est devenu le choix des Canadiens qui veulent apprendre comment être en bonne santé et comment le rester. Nous ne voulons pas tomber malades.

Bien sûr que les maladies cardiaques sont curables. Il suffit de diminuer la quantité de gras dans votre régime. Tout le monde le sait. Pourquoi notre propre Direction générale de la protection de la santé nous dit qu'il est impossible de guérir les maladies cardiaques? Bien sûr que l'on peut commencer à guérir les maladies cardiaques au moyen d'herbes. On peut commencer à se guérir en surveillant son alimentation et en modifiant son mode de vie.

Tout cela est bien connu. À mon avis, le ministère de la Santé perd complètement son temps lorsqu'il s'attaque aux herbes que les gens utilisent maintenant avec soin. Si l'on était autant renseigné au sujet des herbes et de toutes leurs contre-indications éventuelles, comme c'est le cas des médicaments figurant dans le recueil pharmaceutique de votre pharmacie, on prendrait plus d'herbes et moins de drogues. Il existe des résumés analytiques pour beaucoup de ces plantes. Beaucoup des effets secondaires sont recensés depuis des siècles.

Je crois que tout le monde va dans cette direction. De plus en plus de gens font attention à leur nutrition et envisagent des suppléments. Au cours des prochaines années, nous nous attendons à des réductions de 17 milliards de dollars en matière de santé. C'est un énorme montant d'argent. Il faut savoir comment réaliser des économies et diminuer le nombre d'hospitalisations. Les Canadiens veulent comprendre ce qu'est la maladie, savoir comment la prévenir et s'en sortir sans prendre de drogues dangereuses.

Nous savons que les stupéfiants et les produits pharmaceutiques sont plus dangereux que ces suppléments. Nous savons que ce sont les pesticides, les herbicides et les engrais qui ne sont pas

properly. Let us re-orient the mandate of the health protection branch so that it can do an effective job in that area.

The Chairman: That does not really answer my question. We do regulate pharmaceuticals. They may not have all the information which you and I think they should have. I do not disagree with you there. However, we do legislate them. You cannot get them without a prescription unless you are buying an over-the-counter drug.

What do you think will happen with the passage of this bill that will make it more difficult for people to get the herbs that they are getting at the present time?

Ms Hawkins: I tried to point out that it is the ability of the minister to add any substance at any time. It is the fact that this bill supersedes the entire Food and Drugs Act, even the parts left behind. The Food and Drugs Act is superseded by this act where any inconsistencies arise. Those inconsistencies then would fall back to the purpose of Bill C-8.

The purpose of Bill C-8 is to control substances that the minister deems necessary in the public interest. The minister could add whenever he deems is necessary in the public interest. We are already seeing the same wording and the same excuse, if you like, being used to ban herbs in the Food and Drugs Act. We are being told it is a public safety issue.

Why are we restricting all these herbs? Public safety. We must regulate herbs, give them drug numbers, and call them "food adulterants".

That is not what we need. It is clearly setting up a situation whereby any herb could be added.

Senator Milne: As a point of clarification, this bill is not superseding the Food and Drugs Act, as I understand it. It is the Narcotic Control Act.

Ms Hawkins: It amalgamates the Narcotic Control Act with sections 3 and 4 of the Food and Drugs Act. Sections 1 and 2 of the Food and Drugs Act remain.

Herbs are outside Bill C-8 at present. That is why there is a lot of confusion. Many of you do not know why we are still here. We are still here because the new act, although it will incorporate some parts of the Food and Drugs Act, would take precedence over any remaining sections of the Food and Drugs Act which relate to issues of public safety.

They may want to schedule some herbs which they say are dangerous in some way. They may want to take them off the market and insist that they go through all kinds of hoops to eventually get a drug number and maybe come back on the shelves or maybe not.

This is all very real in terms of the power that Bill C-8 would have over these substances, because of the inconsistency. One could argue that these herbs belong under the control of Bill C-8

bien réglementés. Nous devons redéfinir le mandat de la Direction générale de la protection de la santé pour qu'elle puisse bien remplir son rôle dans ce domaine.

La présidente: Vous ne répondez pas vraiment à ma question. Les produits pharmaceutiques sont réglementés. Ils n'ont peut-être pas tous les renseignements qu'ils devraient avoir. Sur ce point, je suis d'accord avec vous. Toutefois, ces produits sont réglementés. Vous ne pouvez pas les obtenir sans ordonnance, sauf s'il s'agit de médicaments en vente libre.

Pourquoi estimez-vous qu'il sera-t-il plus difficile pour les gens d'obtenir les herbes dont ils ont besoin, si le projet de loi est adopté?

Mme Hawkins: Le ministre a le pouvoir d'ajouter n'importe quelle substance à cette liste. Ce projet de loi abroge les dispositions de la Loi sur les aliments et drogues, même les parties qui ne sont pas visées. Ses dispositions l'emportent sur celles de la Loi sur les aliments et drogues lorsqu'il y a incompatibilité entre les deux lois. C'est à ce moment-là qu'entre en jeu le projet de loi C-8.

Le projet de loi C-8 vise à contrôler les substances que le ministre estime nécessaires dans l'intérêt du public. Il peut ajouter n'importe quelle substance à la liste, s'il estime que des raisons d'intérêt public le justifient. Déjà, on utilise le même libellé et les mêmes arguments, si vous voulez, pour interdire les herbes en vertu de la Loi sur les aliments et drogues. On y dit qu'il s'agit d'une question de sécurité publique.

Pourquoi interdire toutes ces herbes? Pour des raisons de sécurité publique. Nous devons réglementer les herbes, leur attribuer un numéro, leur attribuer le nom d'«adulterants».

Ce n'est pas de cela dont nous avons besoin. Nous sommes en train de créer une situation où n'importe quelle herbe pourrait être ajoutée à la liste.

Le sénateur Milne: Je tiens à préciser que ce projet de loi n'abroge pas la Loi sur les aliments et drogues, mais plutôt la Loi sur les stupéfiants.

Mme Hawkins: Il a pour effet de regrouper les dispositions de la Loi sur les stupéfiants et les parties III et IV de la Loi sur les aliments et drogues. Les parties I et II de la Loi sur les aliments et drogues ne sont pas visées.

Les herbes ne tombent pas sous le coup du projet de loi C-8 actuellement. C'est pourquoi il y a beaucoup de confusion. Vous êtes nombreux à vous demander pourquoi nous sommes toujours ici. En fait, si nous sommes toujours ici, c'est parce que la nouvelle loi, même si elle incorpore certaines parties de la Loi sur les aliments et drogues, aura préséance sur les autres parties de cette loi qui traitent de la question de la sécurité publique.

Ils pourraient décider d'inscrire à une annexe certaines herbes qui, à leur avis, présentent un danger. Ils pourraient décider de retirer ces herbes du marché, de les soumettre à toutes sortes d'analyses, de leur attribuer enfin un numéro et peut-être même de les remettre en vente.

Voilà l'impact qu'aurait le projet de loi C-8 sur ces substances, en raison des contradictions qu'il présente. On pourrait soutenir que ces herbes devraient être réglementées par le projet de loi C-8

because they affect public safety and public interest which are protected by Bill C-8.

It is no longer only sedatives, stimulants and hallucinogenic substances. If you look at the bill, the only thing left in there are substances that would be controlled in the public interest. These are all in the public interest according to the Health Protection Branch under the rest of the Food and Drugs Act which will be superseded by this new amalgam of the parts of the Food and Drugs Act and the Narcotics Control Act.

Mr. Idema: To get back to your original analogy with Lysol — apart from the fact that if you drink Lysol, you die — you may have meant Listerine.

The Chairman: I meant Lysol.

Mr. Idema: That is bad. Listerine is not as dangerous.

The Chairman: It is the favourite choice of drug in the inner city of Winnipeg.

Mr. Idema: Listerine is not as terrible. It contains 40 per cent alcohol and you can feel it do it, as they say. My point is that it is very easy to take too much or a damaging quantity of some items. In that respect, Lysol or Listerine have nothing to do with herbs. If the inner city youths are taking Lysol, it will definitely kill them in the long run. Listerine can not be much better for your liver.

I would say that supplements, on the other hand, have such minute quantities of active ingredients that is precisely why they are safe and have a 4,000 year history of being safe. The question then is: What needs regulation the most? Perhaps there is strong legislation in place about Lysol and Listerine in terms of alcohol consumption.

We are talking about something which, to respond to problems, should be in the separate category Mr. de Sylva mentioned. We really are here not so much to affect Bill C-8 as to point out that we should put this whole matter of supplements aside. Let Bill C-8 do what it was intended to do, control the most dangerous things first.

Ms Hawkins: The House of Commons was presented with the idea that herbs and food supplements should be added to the exemptions list contained in the bill, including alcohol, tobacco and prescribed drugs. Now all these exceptions have been removed, rather than adding herbs and supplements as proposed by another group called "My Health, My Rights." Many groups are very concerned about this.

Access to herbal medications is a constitutional right of Canadians. It is a right to life. Many people depend on herbs for their survival and for their recovery from life-threatening illness. I would suggest that these, as medicinal plants, would constitute a right to life.

pour des raisons de sécurité publique et d'intérêt public, lesquelles sont visées par le projet de loi.

On ne parle plus seulement des sédatifs, des stimulants et des substances hallucinogènes. Si vous jetez un coup d'oeil sur le projet de loi, vous allez constater qu'on n'y trouve que des substances qui seraient contrôlées pour des raisons d'intérêt public. Selon la Direction générale de la protection de la santé, elles sont toutes réglementées pour des raisons d'intérêt public en vertu des autres dispositions de la Loi sur les aliments et drogues, lesquelles seront remplacées par de nouvelles dispositions qui regroupent des parties de la Loi sur les aliments et drogues et les dispositions de la Loi sur les stupéfiants.

M. Idema: J'aimerais revenir à l'analogie que vous avez faite avec le Lysol — mis à part le fait que si vous buvez du Lysol, vous mourez —, vous vouliez peut-être parler du Listerine.

La présidente: Non, le Lysol.

M. Idema: C'est terrible. Le Listerine n'est pas aussi dangereux.

La présidente: C'est la drogue de prédilection des jeunes dans le centre-ville de Winnipeg.

M. Idema: Le Listerine n'est pas aussi terrible. Il contient 40 p. 100 d'alcool et on en ressent les effets. Ce que j'essaie de dire, c'est qu'il est très facile de prendre des quantités excessives ou nocives de certains produits. À cet égard, le Lysol et le Listerine n'ont rien à voir avec les herbes. Si les jeunes du centre-ville boivent du Lysol, ils vont finir par mourir. Le Listerine n'est pas mieux pour votre foie.

Les suppléments, eux, contiennent très peu d'ingrédients actifs et c'est pour cette raison qu'ils ne présentent aucun danger. On les utilise depuis 4 000 ans. La question qu'il faut donc se poser est la suivante: quels sont les produits qui doivent faire l'objet d'une réglementation? Il y a peut-être des lois sévères qui réglementent la consommation de produits comme le Lysol et le Listerine.

Nous sommes en train de parler ici de substances qui devraient être placées dans une catégorie à part, comme l'a mentionné M. de Sylva. Notre rôle ici n'est pas vraiment de contester le projet de loi C-8, mais plutôt de vous demander de laisser de côté toute la question de suppléments. Laissez le projet de loi C-8 remplir son objectif, qui est de contrôler d'abord les substances les plus dangereuses.

Mme Hawkins: On avait recommandé à la Chambre des communes qu'elle ajoute les herbes et les suppléments nutritifs, y compris l'alcool, le tabac et les médicaments prescrits, à la liste des exemptions que contient le projet de loi. On a plutôt choisi de retirer ces exemptions, comme l'a proposé le groupe «My Health, My Rights». De nombreux groupes éprouvent de sérieuses inquiétudes au sujet de cette question.

L'accès aux plantes médicinales est un droit garanti par la Constitution. C'est un droit à la vie. De nombreuses personnes utilisent des herbes pour vivre et soigner des maladies mortellement graves. Ces herbes, en tant que plantes médicinales, constituent un droit à la vie.

Senator Gigantès: Senator Carstairs talked about regulating. There is also the aspect of regulating your profession. Remember laetril? It was supposed to cure cancer. Many people paid money for laetril only to have their hopes and those of their families dashed.

A cancer patient I knew well was told by people about wonderful herbal cures and the highly touted and respected provider of these herbal cures sold an awful lot to this cancer patient who, nonetheless, died.

There is this aspect that sits in the mind of people like myself that maybe — and this is the opposite of the fear contained in the bill — what you are selling does not do anyone any good, except yourselves.

Ms Hawkins: Freedom of choice is the bottom line. People should be allowed to chose laetrile or essiac. In fact, these substances are made of a selection of native North American plants. In some cases, they do reverse cancers; in other cases, they do not. How many medications actually do what they should do and how many do not do what they should do and hurt people? We could go on all day with all kinds of examples. If I have information about ammonium nitrate fertilizers, then I might make the choice not to use them on my lawn. If I have the information about echinacea, essiac or laetrile, I might choose to use them or I might not choose to do so.

Senator Gigantès: You are dodging the point.

Ms Hawkins: I might not choose to use chemotherapy, but Canadians need the information, and they need the ability to chose.

Senator Gigantès: The point is that this particular herbalist should have said, "No. This will not cure your cancer. It does not do that." But he did say that it did. He lied.

Mr. de Sylva: I agree there are products in the market place that have been touted as cancer cures and they are not. As a practising herbalist, I have come across them. Equally, I have used my own remedies to cure cancer. However, I do not have a great success rate, because by the time people come to me they have already gone through the regular orthodox system of medicine and are very close to death's door. Therefore, I do not have a very good success rate. However, they can be cured by herbs. Cancer is a very complex condition involving many different factors. There are herbs that will work.

If I may further address the chairman's earlier concern about regulation and how we differentiate between foods and drugs, what is good and what is not, I should like to say that there is a lot of information out there in scientific circles that will demonstrate the proper perspective that is required. I would refer you to an article in the April 1987 issue of *Science*, one of the science journals. This is an article by Dr. Bruce Ames entitled, "Ranking Possible Carcinogens". Dr. Ames is head of the Department of Biochemistry at the University of California. As such, he was also the founder of the Ames mutagenicity test, which is used by many labs for determining which agents are in fact mutagenic. In his article, he demonstrated that it is not possible to extrapolate animal test studies to human beings, and that government

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Carstairs a parlé de réglementation. Il y a aussi la question de la réglementation de votre profession. Vous souvenez-vous du laetrile? Ce produit était censé combattre le cancer. De nombreuses personnes en ont acheté juste pour voir leurs espoirs et ceux de leurs familles anéantis.

Une personne que je connaissais bien et qui était atteinte de cancer a entendu parler des merveilleuses propriétés curatives des herbes. Le fournisseur hautement persuasif et respecté lui en a vendu beaucoup, mais elle est quand même morte.

C'est à cela que pensent les gens comme moi, que, peut-être — et cette crainte est différente de celle que suscite le projet de loi —, les produits que vous vendez n'apportent rien à personne, sauf à vous-même.

Mme Hawkins: Ce qui importe, c'est la liberté de choix. Les gens devraient avoir le droit de choisir du laetrile ou de l'essiac. En fait, ces substances sont faites à partir de plantes cultivées en Amérique du Nord. Dans certains cas, elles aident à combattre le cancer. Dans d'autres, non. Combien y a-t-il de médicaments qui sont efficaces? Combien y a-t-il de médicaments qui sont nocifs? Nous pourrions passer toute la journée à trouver des exemples. Si j'ai des informations au sujet des engrais à base de nitrate d'ammonium, je peux choisir de ne pas les épandre sur ma pelouse. Si j'ai des renseignements au sujet de l'échinacée, de l'essiac ou du laetrile, je peux choisir ou non de les utiliser.

Le sénateur Gigantès: Vous ne répondez pas à la question.

Mme Hawkins: Je pourrais choisir de ne pas subir des traitements de chimiothérapie, mais les Canadiens ont le droit d'être informés; ils doivent avoir la possibilité de faire un choix.

Le sénateur Gigantès: Le fait est que cet herboriste aurait pu dire: «Non, cette herbe ne combattra pas votre cancer. Tel n'est pas son but.» Mais il a dit le contraire. Il a menti.

M. de Sylva: Je conviens que l'on trouve sur le marché des produits dont on laisse entendre qu'ils sont capables de combattre le cancer, alors que ce n'est pas vrai. En tant qu'herboriste, j'ai vu de ces produits. J'ai également eu recours à mes propres remèdes pour combattre le cancer. Toutefois, je n'ai pas eu beaucoup de succès, parce que quand les gens viennent me voir, ils sont déjà passé par le système orthodoxe de médecine et n'ont plus beaucoup de temps à vivre. Toutefois, les herbes peuvent les aider à guérir. Le cancer est une maladie très complexe qui implique de nombreux facteurs différents. Il y a des herbes qui sont efficaces.

J'aimerais revenir au point qu'a soulevé plus tôt le président concernant la réglementation et la distinction qui est faite entre les aliments et les drogues, ce qui est bon et mauvais. On trouve dans le domaine scientifique beaucoup de renseignements qui nous indiquent l'approche à adopter. Je vous renvoie au numéro d'avril 1987 de *Science*, une revue scientifique. On y trouve un article du Dr Bruce Ames intitulé, «Ranking Possible Carcinogens». Le docteur Ames dirige le département de biochimie à l'Université de la Californie. C'est lui qui a créé le test de mutagenicité qu'utilisent de nombreux laboratoires pour cerner les agents qui ont un pouvoir mutagène. Dans son article, il explique qu'on ne peut appliquer à l'homme les études expérimentales sur l'animal, et que les organismes de réglementation du gouvernement doivent

regulators should be very cautious in doing so. He pointed out further that many of these carcinogenic substances we are concerned about are also found in ordinary foods such as potatoes which contain solanine. If they are judged by themselves, yes, they can be carcinogenic. If they are taken in their natural form — that is, in the food in which they occurred — the dose that a person receives in a daily diet is not sufficient to cause any problems. Therefore, I would suggest that there be a full and complete examination of the nature of herbs.

Dr. Ames went on to point out, for example, that one herb, comfrey, which has been banned by the Health Protection Branch, has the same order of potential for toxicity as the aflatoxins in a peanut butter sandwich. It is a matter of perspective. They are dose related. If we are to understand herbs, both as a food or as a therapeutic substance, we must consider the substances and the amounts that are contained therein. All of these substances fall within what is called the Ernst-Schultz principle of pharmacology, which basically says that in large amounts a substance will kill. In moderate amounts, it may paralyse. In small amounts, it will stimulate. In other words, everything is graded upon the dosage.

You will find this true of all herbs. Yes, there may be substances contained in these herbs that, by themselves in their synthetic form, will cause a lot of problems. If the herb is examined for the total amount of that particular substance, they will find that it falls within that scale and does not have that great a window or margin for error or toxicity. Yes, we must look at it in a scientific manner, but in a full and complete scientific manner. Let us not just focus on the active ingredient to the exclusion of the other buffers and compounds that you find in herbs. It is most important to take a look at the whole picture.

Mr. Idema: As Mr. de Sylva notes, we need an office of dietary supplements to look into these matters. It is definitely true that, generally speaking, the active ingredients in herbs are such a small quantity that no one could possibly abuse them as they could with Lysol or Listerine.

Abuse is not really a problem in herbs. That is why we again repeat these statistics: 100,000 deaths iatrogenic deaths in the United States per year from drugs; approximately zero to six, on average, for herbs. Herbs are not a problem.

What should we regulate first? We should regulate the hard drugs, the serious problems for which Bills C-7 and C-8 were intended. If we follow the example of the Americans, we set up a house and an office of dietary supplements and a dietary supplement act to look into these herbs and regulate and control their quantity and quality. There is a lot of abuse because of lack of control in the herbal industry. You cannot make claims or say anything about it. Fully 50 per cent of ginseng bought over-the-counter is not ginseng but just powder. As Senator

faire preuve d'une grande prudence à cet égard. Il ajoute qu'on trouve également bon nombre de ces substances cancérigènes dans les aliments ordinaires comme les pommes de terre, qui contiennent de la solanine. Ces substances en elles-mêmes peuvent être cancérigènes. Si elles sont consommées à l'état naturel — c'est-à-dire, dans les aliments dans lesquels elles se trouvent —, la dose qu'une personne absorbe quotidiennement n'est pas suffisamment élevée pour être nocive. Par conséquent, je recommande que ces herbes fassent l'objet d'analyses très poussées.

Le docteur Ames a ajouté, par exemple, que l'herbe connue sous le nom de grande consoude, interdite par la Direction générale de la protection de la santé, peut être aussi toxique que l'aflatoxine que l'on trouve dans du beurre d'arachide. Tout est question de perspective. La dose absorbée est importante. Pour bien connaître les herbes, en tant qu'aliments ou produits thérapeutiques, nous devons avoir une idée de la nature des substances qu'elles contiennent et de leur concentration. Elles tombent toutes sous le coup du principe de pharmacologie Ernst-Schultz, qui dit essentiellement que l'absorption de doses excessives d'une substance peut tuer. L'absorption de doses modérées peut entraîner la paralysie, tandis que l'absorption de doses infimes peut stimuler le système. Autrement dit, tout dépend de la dose absorbée.

Cela vaut pour toutes les herbes. Oui, il peut y avoir dans ces herbes des substances qui, à l'état synthétique, peuvent causer beaucoup de problèmes. Si nous analysons l'herbe en question pour déterminer la concentration de substances qu'elle contient, nous allons constater qu'elle n'est pas tellement toxique. Oui, nous devons analyser la question d'un point de vue scientifique. Nous ne devons pas uniquement concentrer toute notre attention sur l'ingrédient actif au détriment des autres tampons et composés que l'on trouve dans les herbes. Nous devons analyser la question dans son ensemble.

M. Idema: Comme M. de Sylva l'a indiqué, il faut mettre sur pied un organisme qui se penchera sur ces questions. Il est vrai, de manière générale, que les concentrations d'ingrédients actifs que l'on trouve dans les herbes sont tellement infimes que personne ne pourrait en abuser, comme c'est le cas avec le Lysol ou le Listerine.

La consommation excessive ne constitue pas vraiment un problème dans le cas des herbes. C'est pourquoi nous insistons sur les statistiques suivantes: on enregistre chaque année aux États-Unis 100 000 décès iatrogéniques liés aux drogues; de zéro à six, en moyenne, pour les herbes. Les herbes ne posent donc pas de problème.

Quels produits devons-nous d'abord réglementer? Nous devrions réglementer les drogues dures, que visaient les projets de loi C-7 et C-8. Si nous voulons suivre l'exemple des Américains, nous devons élaborer une loi sur les suppléments nutritifs et créer un organisme qui se chargera de réglementer et de contrôler ces herbes, les concentrations des substances qu'elles contiennent, et leur qualité. S'il y a beaucoup d'abus, c'est en raison de l'absence de contrôle au sein de l'industrie des produits à base d'herbes médicinales. On ne peut pas l'attaquer. Cinquante p. 100 du

Gigantès noted, there is fraud. If we have a house of dietary supplements, we can expose that fraud.

Generally, the herbal and supplement industry is one of the most self-regulated of any because people are choosing this in an informed manner. If you were to go to my wife's health food store, you would see an entire counter full of books. People who self-administer to protect their own health are very knowledgeable. There is a magazine entirely devoted to stress and herbal treatments.

In that respect, Senator Gigantès, the industry is self-regulating. Knowledge would have prevented ignorant people from taking laetrile. Laetrile was a problem of the 1970s when there were no such magazines around to inform people.

Senator Gigantès: I have a colleague who reads all these magazines. He takes an incredible amount of dietary supplements. He gets the 'flu; I take nothing and I do not get the 'flu.

Mr. Idema: I take them and never get the 'flu.

Senator Gigantès: Coughing between every word, he keeps nagging me about taking 60 pills a day of dietary supplements.

Mr. Idema: Talking about coughing, Senator Gigantès, we have the freedom to smoke. Why should we not have the freedom to take supplements?

Senator Gigantès: Taking my money for something that does not work is what I am worried about.

Mr. Idema: You spend money on smoking and alcohol — mind you, they work.

The Chairman: Thank you very much for your presentation. I think we have learned more about herbs than we knew before. That is the purpose of these hearings.

The committee adjourned.

ginseng que l'on achète en vente libre n'est pas du ginseng, mais de la poudre. Comme l'a signalé le sénateur Gigantès, il y a de la fraude. Si nous créons un organisme chargé d'exercer un contrôle sur cette industrie, nous pourrions exposer cette fraude.

En règle générale, l'industrie des produits à base d'herbes médicinales et de suppléments alimentaires est l'un des secteurs les plus auto-réglementés qui existe parce que les personnes qui consomment ces produits sont bien informées. Si vous vous rendez au magasin d'aliments naturels que tient mon épouse, vous allez y voir un comptoir plein de livres. Les personnes qui achètent ces produits sont très bien renseignées. Il y a une revue qui est entièrement consacrée aux plantes médicinales qui permettent de réduire le stress.

À cet égard, sénateur Gigantès, l'industrie est auto-réglementée. Si les gens avaient été mieux renseignés, ils n'auraient pas pris de laetrile. Dans les années 70, il n'y avait pas beaucoup de revues de ce genre pour renseigner les gens.

Le sénateur Gigantès: J'ai un collègue qui lit toutes ces revues. Il prend beaucoup de suppléments, ce qui ne l'empêche pas d'avoir des gripes. Moi, je ne prends rien, et je n'ai pas de gripes.

M. Idema: Je prends des suppléments et je n'ai jamais la grippe.

Le sénateur Gigantès: Il continue de me dire, en toussant entre chaque mot, que je devrais prendre 60 comprimés de suppléments alimentaires tous les jours.

M. Idema: En parlant de toux, sénateur Gigantès, nous avons le droit de fumer. Pourquoi ne devrions-nous pas avoir le droit de prendre des suppléments?

Le sénateur Gigantès: Ce qui m'inquiète, c'est que l'on vend des produits qui ne sont pas efficaces.

M. Idema: Vous achetez du tabac et de l'alcool — ils sont efficaces.

La présidente: Merci beaucoup pour votre exposé. Je pense que nous avons beaucoup appris au sujet des plantes médicinales. C'est le but de ces audiences.

La séance est levée.

Afternoon sitting:

From the City of Toronto:

Wade Hillier, Coordinator, Mayor's Task Force on Drugs.

From Downtown/Eastside Residents Association:

Dayle Mosely, Assistant to the Executive Director.

From the Assembly of First Nations:

Ovide Mercredi, National Chief;

Randy Bottle, Member, Alberta Health Commission;

Rufus Goodstriker, Elder;

Frank Shawbadees, Saugeen 29 First Nation (Ontario), Elder.

From the National Coalition for Health Freedom:

Miriam Hawkins, Coordinating Director;

Richard de Sylva, President, The Herb Works (Guelph, Ontario); board member, The Canadian Association of Herbal Practitioners;

Ralf Idema, President, Physicians & Surgeons for a Healthy World.

Séance de l'après-midi:

De la ville de Toronto:

Wade Hillier, Coordinateur, Groupe de travail du maire sur les drogues.

De Downtown/Eastside Residents Association:

Dayle Mosely, Adjoint du directeur exécutif.

De l'Assemblée des premières Nations:

Ovide Mercredi, Chef national;

Randy Bottle, membre, Commission sur la santé (Alberta);

Rufus Goodstriker, ancien;

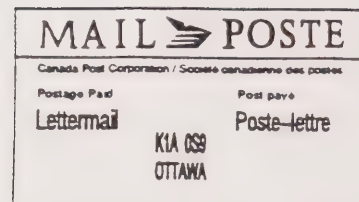
Frank Shawbadees, Saugeen 29 First Nation (Ontario), ancien.

De la National Coalition for Health Freedom:

Miriam Hawkins, directrice de la coordination;

Richard de Sylva, président, *The Herb Works* (Guelph, Ontario); membre du conseil d'administration, *The Canadian Association of Herbal Practitioners*;

Ralf Idema, président, *Physicians & Surgeons for a Healthy World*.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Hempline Inc.:

Geoff Kime, Director of Operations.

From the Canadian Industrial Hemp Lobby:

Roddy Heading, Director, Hemp Futures Study Group,
member of the International Hemp Association;

Larry DuPrey, President, Hemp Club Inc. and Chanvre en
Ville, Trustee, Hemp Industries Association of North
America.

From Cannabis Canada:

Dana Larsen, Editor;

Marc Emery, Publisher.

Private Individuals:

Robert Hamon;

Andy Rapoch (Past president N.O.R.M.L.);

Nicholas Bureau.

From HIV/AIDS Legal Network and the Canadian AIDS Society:

Ralf Jürgens, Project Coordinator, Legal and Ethical Issue;

Russell Armstrong, Executive Director, Canadian AIDS
Society.

(Continued on previous page)

Pour le projet de loi C-8:

De Hempline Inc.:

Geoff Kime, directeur des Opérations.

Du Canadian Industrial Hemp Lobby:

Roddy Heading, directeur *Hemp Futures Study Group*,
membre de l'*International Hemp Association*;

Larry DuPrey, président, *Hemp Club Inc.* et Chanvre en Ville,
administrateur de la *Hemp Industries Association of North
America*.

De Cannabis Canada:

Dana Larsen, éditeur;

Marc Emery, directeur.

Individus privés:

Robert Hamon;

Andy Rapoch (président sortant de N.O.R.M.L.);

Nicholas Bureau.

Du Réseau juridique canadien VIH/SIDA et la Société canadienne du sida:

Ralf Jürgens, Coordinateur du projet sur les questions d'ordre
juridique et éthique;

Russell Armstrong, directeur exécutif, Société canadienne du
sida.

(Suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Friday, April 19, 1996

Le vendredi 19 avril 1996

Issue No. 5

Fascicule n° 5

First Proceedings on:
Examination of Bill S-2,
An Act to amend the Canadian Human Rights Act
(sexual orientation)

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi S-2,
Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits
de la personne (orientation sexuelle)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Corbin	(or Berntson)
Doyle	Milne
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Pearson
Jessiman	Roux
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Roux substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool. (April 18, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Corbin	(ou Berntson)
Doyle	Milne
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Pearson
Jessiman	Roux
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Roux est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool. (Le 18 avril 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, on Tuesday, March 26, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kinsella, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, for the second reading of Bill S-2, An Act to amend the Canadian Human Rights Act (sexual orientation).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Doyle, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi le 26 mars 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kinsella, appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne (orientation sexuelle).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Doyle, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Friday, April 19, 1996

(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 8:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Kinsella, Lewis, Milne, Nolin, Pearson and Roux (10).

Other Senator in attendance: The Honourable Senator Gigantès.

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Department of Justice:

John Scratch, Senior General Counsel;

Stephen Sharzer, General Counsel.

From REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, National Vice President;

Sophie Joanou, Member of the National Board.

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Steve Hindle, President.

From ÉGALE:

John W. Fisher, Executive Director;

Philip MacAdam, Barrister and Solicitor, Member of ÉGALE.

From the Evangelical Fellowship of Canada:

Bruce J. Clemenger, Director of National Affairs;

Danielle Shaw, Project Coordinator;

Robert Nadeau, Legal Advisor.

From the Canadian Human Rights Commission:

Mr. Max Yalden, Commissioner.

From Focus on the Family (Canada) Association:

James Sclater, Vice President, Public Policy;

Cindy Silver, Legal Analyst.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 26, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill S-2, An Act to amend the Canadian Human Rights Act (sexual orientation).

The Chair made an opening statement and filed as exhibits with the Committee letters on S-2 from the Canadian Conference of Catholic Bishops (*Exhibit 5900 L1/S-2 5 "1"*) and from the Canadian Bar Association (*Exhibit 5900 L1/S-2 5 "2"*).

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le vendredi 19 avril 1996

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, à la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Kinsella, Lewis, Milne, Nolin, Pearson et Roux (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gigantès.

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

John Scratch, avocat général principal;

Stephen Sharzer, avocat général.

De REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;

Sophie Joanou, membre du Conseil national.

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

Steve Hindle, président.

D'ÉGALE:

John W. Fisher, directeur exécutif;

Philip MacAdam, avocat, membre d'ÉGALE

Du Evangelical Fellowship of Canada:

Bruce J. Clemenger, directeur des Affaires nationales;

Danielle Shaw, coordonnatrice de projets;

Robert Nadeau, conseiller juridique.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Max Yalden, président.

De la Focus on the Family (Canada) Association:

James Sclater, vice-président, Politique publique;

Cindy Silver, analyste juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 mars 1996, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne (orientation sexuelle).

La présidente fait une déclaration préliminaire et dépose auprès du comité des lettres sur le projet de loi S-2 provenant de la Conférence des évêques catholiques du Canada (numéro de pièce 5900 L1/S-2 5 «1») et de l'Association du Barreau canadien (numéro de pièce 5900 L1/S-2 5 «2»).

Mr. Scratch made an opening statement and, together with Mr. Sharzer, answered questions.

Ms Landolt made a statement and, together with Ms Joanou, answered questions.

Mr. Hindle made a statement and answered questions.

At 10:00 a.m., the sitting was suspended.

At 10:05 a.m., the sitting was resumed.

Mr. Fisher made a statement.

Mr. MacAdam made a statement and, together with Mr. Fisher, answered questions.

At 10:45 a.m., the sitting was suspended.

At 10:50 a.m., the sitting was resumed.

Mr. Clemenger and Ms Shaw made statements and, together with Mr. Nadeau, answered questions.

It was agreed that the agenda be amended so that Mr. Max Yalden, Commissioner, Canadian Human Rights Commission, appear prior to Focus on the Family Association.

Mr. Yalden made an opening statement and answered questions.

Mr. Yalden agreed to provide to the Committee a list of private sector firms that provide same-sex benefits.

Mr. Sclater made a statement and, together with Ms Silver, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Nolin — THAT Bill S-2 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Scratch fait une déclaration préliminaire et répond aux questions avec l'aide de M. Sharzer.

Mme Landolt fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Joanou.

M. Hindle fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 heures, la séance est suspendue.

À 10 h 05, la séance reprend.

M. Fisher fait une déclaration.

M. MacAdam fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Fisher.

À 10 h 45, la séance est suspendue.

À 10 h 50, la séance reprend.

M. Clemenger et Mme Shaw font des déclarations et répondent aux questions avec l'aide de M. Nadeau.

Il est convenu de modifier l'ordre du jour afin que Max Yalden, président de la Commission canadienne des droits de la personne, puisse comparaître avant la Focus on the Family Association.

M. Yalden fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

M. Yalden accepte de remettre au comité une liste des entreprises du secteur privé qui offrent des avantages aux conjoints du même sexe.

M. Sclater fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Silver.

L'honorable sénateur Nolin propose — QUE l'on fasse rapport du projet de loi S-2 au Sénat, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Friday, April 19, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-2, to amend the Canadian Human Rights Act (sexual orientation), met this day at 8:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we have received two communiques which I have asked be distributed. One is from the Canadian Bar Association whose representatives are not scheduled to meet with us today. The other is from the Canadian Conference of Catholic Bishops, which wrote to the Prime Minister with a copy to members of the committee. If you have not received copies of those communiques, additional copies are available.

Our first witnesses this morning are Mr. John Scratch and Mr. Stephen Sharzer from the Department of Justice. I understand they have a brief presentation, following which they be available for questions.

Mr. John Scratch, Senior General Counsel, Department of Justice: As you know, honourable senators, Bill S-2 would add sexual orientation expressly to the Canadian Human Rights Act as a prohibited ground of discrimination. The act prohibits discrimination on a number of listed grounds in two main areas — employment and the provision of goods and services.

The Canadian Human Rights Act covers federally regulated employers and service providers, including the federal government, federal Crown corporations, and private sector companies coming under federal jurisdiction. This is about 11 per cent of the work force in Canada. The balance falls under provincial jurisdiction. The kinds of employers and service providers which would be covered fall into a number of federally regulated areas, the key areas being transportation, banking and telecommunications.

I understand that, in the case of a private member's bill such as Bill S-2, the committee examining the bill will typically want the views of the Department of Justice or of a department which has jurisdiction in the relevant area on whether the bill is technically viable and whether it accomplishes its purpose.

Bill S-2 is quite brief. From the perspective of the Department of Justice, the amendments proposed by Bill S-2 would accomplish its purpose; that is, it would ensure that the Canadian Human Rights Act expressly prohibits discrimination on the basis of sexual orientation. The amendments would add sexual orientation to the list of grounds in the act on which discrimination is prohibited.

That is all I wish to say in my opening statement. We would be pleased to answer questions.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 19 avril 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-2, loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne (orientation sexuelle), se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, afin d'examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons reçu deux communiqués dont j'ai demandé la distribution. L'un est de l'Association du Barreau canadien, dont il n'est pas prévu que les représentants nous rencontrent aujourd'hui. L'autre est de la Conférence des évêques catholiques du Canada, qui a écrit au premier ministre, avec copie aux membres du comité. Si vous n'avez pas reçu de copie de ces communiqués, il nous en reste encore.

Les premiers témoins de ce matin sont MM. John Scratch et Stephen Sharzer, du ministère de la Justice. D'après ce que j'ai compris, ils vont faire une brève présentation, après quoi ils seront à notre disposition pour répondre à nos questions.

M. John Scratch, avocat général principal, ministère de la Justice: Comme vous le savez, honorables sénateurs, le projet de loi S-2 ajouterait l'orientation sexuelle à la liste de motifs de distinction illicite énoncée dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. La loi interdit la discrimination pour un certain nombre de motifs dans deux domaines principaux: l'emploi et la fourniture de biens et de services.

La Loi canadienne sur les droits de la personne couvre les employeurs et fournisseurs de services à réglementation fédérale, y compris le gouvernement fédéral, les sociétés d'État fédérales ainsi que les compagnies privées réglementées par les pouvoirs fédéraux, qui représentent, ensemble, environ 11 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne. Le reste des employeurs et fournisseurs de services relève de la compétence des provinces. Les employeurs et fournisseurs de services qui seraient couverts s'inscrivent dans des domaines de compétence fédérale, les plus importants étant le transport, les services bancaires et les télécommunications.

Si j'ai bien compris, dans le cas d'un projet d'initiative parlementaire comme le projet de loi S-2, le comité chargé de l'examiner cherchera typiquement à connaître l'avis du ministère de la Justice ou d'un ministère compétent dans le domaine concerné pour déterminer si le projet de loi est acceptable sur le plan technique et s'il atteint l'objectif visé.

Le projet de loi S-2 est plutôt court. Du point de vue du ministère de la Justice, les modifications proposées en vertu du projet de loi S-2 sont conformes à l'objectif visé: la Loi canadienne sur les droits de la personne interdirait expressément la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les modifications ajouteraient en effet l'orientation sexuelle à la liste des motifs de distinction illicite établie dans la loi.

Voilà tout ce que j'aurais à dire en guise de déclaration liminaire. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Senator Kinsella: Have you reviewed the testimony of your colleagues who appeared before this committee when it was examining Bill S-15?

Mr. Scratch: Yes. In fact, both of us were here during that examination.

Senator Kinsella: Is it fair for us to assume that the testimony given, mindful of the time lag, remains the same?

Mr. Scratch: Yes, it is. I think the focus of the testimony at that time was on the difference between Bill S-15 and Bill C-108, which were introduced into the Senate and the House of Commons by a previous government.

Senator Kinsella: Could you review the number of jurisdictions across Canada that have this particular prescribed ground of discrimination, sexual orientation, in their anti-discrimination statutes?

Mr. Scratch: There are eight jurisdictions. If you wish, I can give them to you and the dates upon which they enacted the provision.

Senator Kinsella: That would be helpful for the record.

Mr. Scratch: Quebec enacted it in 1977; Ontario in 1986; Manitoba and the Yukon in 1987; Nova Scotia in 1991; New Brunswick in 1992; British Columbia in 1992; and Saskatchewan in 1993.

Senator Kinsella: Is it not true that the Canadian Human Rights Act was one of the last human rights acts to be enacted in Canada?

Mr. Scratch: I believe that is accurate.

Senator Kinsella: This introduction of this type of legislation began in the Province of Ontario in 1965. Is it not true that it flows from or codifies the older Fair Employment Practices Act and the Fair Accommodation Practices Act?

Mr. Scratch: Yes, that is the case.

Senator Kinsella: Although we call them human rights acts across Canada, they are really anti-discrimination statutes.

Mr. Scratch: Yes.

Senator Kinsella: In your technical judgment, if this were a government bill and had received a certificate from the minister, as public bills must receive, would it be congruent with the Canadian Bill of Rights and the Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Scratch: Yes, it would.

Senator Kinsella: Some of the excellent submissions presented to this committee have alluded to Canada's international obligations to promote the rights of the family as contained in the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and

Le sénateur Kinsella: Avez-vous passé en revue les témoignages de vos collègues qui ont comparu devant le comité lorsque celui-ci examinait le projet de loi S-15?

M. Scratch: Oui. En fait, nous étions tous les deux présents lors de votre étude de ce projet de loi.

Le sénateur Kinsella: Serait-il juste pour nous de supposer, malgré le temps qui s'est écoulé depuis, que les témoignages donnés à l'époque seraient les mêmes aujourd'hui?

M. Scratch: Oui. Je pense que le gros des témoignages entendus à l'époque portaient sur la différence entre le projet de loi S-15 et le projet de C-108, qui avaient été déposés devant le Sénat et la Chambre des communes par une administration précédente.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous nous dire combien de gouvernements au pays ont fait inscrire l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite énoncés dans leurs lois antidiscrimination?

M. Scratch: Il y en a huit. Si cela vous intéresse, je pourrai vous en donner la liste ainsi que les dates auxquelles cela est devenu loi dans chacun des cas.

Le sénateur Kinsella: Il serait utile que cela figure au procès-verbal.

M. Scratch: Au Québec, cela a été fait en 1977; en Ontario, en 1986; au Manitoba et dans le Yukon, en 1987; en Nouvelle-Écosse, en 1991; au Nouveau-Brunswick, en 1992; en Colombie-Britannique, en 1992; et en Saskatchewan, en 1993.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas vrai que la Loi canadienne sur les droits de la personne a été parmi les dernières lois en matière de protection des droits de la personne à être adoptées au pays?

M. Scratch: Je pense que c'est le cas.

Le sénateur Kinsella: Ce type de législation est apparu pour la première fois dans la province de l'Ontario en 1965. N'est-il pas vrai que cela découle des anciens Fair Employment Practices Act et Fair Accommodation Practices Act, ou codifie ces dernières?

M. Scratch: Oui, c'est tout à fait le cas.

Le sénateur Kinsella: Même si on les appelle lois sur les droits de la personne d'un bout à l'autre du pays, il s'agit en fait de lois antidiscrimination.

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais connaître votre opinion professionnelle: s'il s'agissait d'un projet de loi émanant du gouvernement et s'il avait fait l'objet d'un certificat du ministre, ce qui est exigé pour tous les projets de loi publics, serait-il conforme à la Déclaration canadienne des droits et à la Charte des droits et libertés?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Kinsella: Certains des excellents mémoires qui ont été présentés au comité font état des obligations internationales du Canada en matière de promotion des droits de la famille telles que contenues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1986 et dans le Pacte

Political Rights, both of which grew out of the Universal Declaration of Human Rights which also recognizes the rights of the family as the cornerstone of society. Those instruments were open for ratification by countries in 1966. It was 1976 when, with the concurrence of every jurisdiction in Canada, the Privy Council took action to deposit the instrument of ratification. Is it your judgment that this amendment and the human rights statutes in the eight jurisdictions you mentioned are consistent with our international human rights obligations under the covenants?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Lewis: Mr. Scratch, you have mentioned that the expression "sexual orientation" is in the provincial statutes of eight provinces going back to 1977. Have any problems arisen out of that expression insofar as interpretation is concerned?

Mr. Scratch: No. I do not believe there have. If you look at the decisions of courts and tribunals, and they have considered this term in a number of instances, it appears that they have a clear understanding of the term. Certainly the Supreme Court of Canada appeared to have no problem with the term itself when it recently found that sexual orientation was an unlisted or analogous ground in section 15 of the Charter.

Senator Milne: Gentlemen, I would like to pick your brains in advance of hearing another group who will come before us a little later, or at least they have submitted a brief to us, a group called "Focus on the Family." In their brief they state:

We ask how the definition of sexual orientation can be kept within the guidelines suggested by the Honourable Justice Minister Allan Rock? How can we be sure that the definition of sexual orientation will not be expanded to include other sexual preferences —

They mention paedophilia, and I will take them on myself on that. They go on to state:

— particularly in light of the fact that gays and lesbians themselves continue to modify this definition which, according to their own material, now includes gay men, lesbians, bisexuals, transsexuals, transgenderists and transvestites.

What sort of parameters are there presently within the law to counter some of the arguments that may arise later on?

Mr. Scratch: First, it is very important to keep in mind what the courts have said to date on this issue, and the very basic purpose of human rights legislation.

To date, the courts have interpreted the term to mean homosexuality, heterosexuality, and bisexuality. Courts and tribunals appear to be comfortable with that definition and comfortable in applying it.

international relatif aux droits civils et politiques, qui ont tous les deux découlé de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, qui reconnaît elle aussi les droits de la famille comme pierre angulaire de la société. Ces instruments avaient été proposés pour ratification par les différents pays en 1966. C'est en 1976, avec le concours de tous les gouvernements provinciaux du pays, que le Conseil privé a entrepris de déposer l'instrument de ratification. À votre avis, le projet de loi et les textes réglementaires en matière de droits de la personne des huit provinces que vous avez mentionnées cadrent-ils avec les obligations internationales en matière de droits de la personne qui nous reviennent en vertu de ces pactes internationaux?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Lewis: Monsieur Scratch, vous avez dit que l'expression «orientation sexuelle» figure dans les textes réglementaires de huit provinces, à commencer par l'une d'entre elles dès 1977. Y a-t-il eu des problèmes d'interprétation de cette expression?

M. Scratch: Non, je ne le pense pas. Si vous examinez les décisions des tribunaux, et il leur est arrivé à plusieurs reprises de se pencher sur cette expression, il semble qu'ils l'aient toujours clairement comprise. En tout cas, la Cour suprême du Canada n'a pas semblé avoir eu de problème en ce qui concerne l'expression elle-même dans sa décision récente selon laquelle l'article 15 offre une protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle comme motif non énuméré, mais analogue.

Le sénateur Milne: Messieurs, j'aimerais faire appel à vos lumières avant que nous n'entendions un autre groupe, qui doit, je pense, comparaître un petit peu plus tard, ou du moins qui nous a fait parvenir un mémoire. Ce groupe s'appelle la Focus on the Family Association. Voici ce qu'il dit dans son mémoire:

Comment pourra-t-on contenir la définition de l'orientation sexuelle à l'intérieur des lignes directrices proposées par le ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock? Comment être sûr que cette distinction ne sera pas étendue à d'autres préférences sexuelles...

Il mentionne la pédophilie, par exemple, et je vais moi-même interroger le groupe là-dessus. Je poursuis ma lecture du texte:

[...] surtout quand on voit les lesbiennes et les homosexuels eux-mêmes modifier sans cesse cette définition, laquelle englobe aujourd'hui, d'après les écrits qui circulent dans leur milieu, les homosexuels, les lesbiennes, les bisexuels, les transsexuels, les trans-genderistes et les travestis.

Quel genre de paramètres figurent présentement dans la loi pour contrer certains des arguments qui pourraient survenir plus tard?

M. Scratch: Premièrement, il est très important de garder à l'esprit ce que les tribunaux ont jusqu'ici dit au sujet de cette question, et l'objet fondamental de la législation en matière de droits de la personne.

À ce jour, les tribunaux ont interprété l'expression comme englobant l'homosexualité, l'hétérosexualité et la bisexualité. Les tribunaux semblent être à l'aise avec cette définition et avec son application.

Second and, I think, most important, you must remember that the basic human rights concept is to protect vulnerable groups. I cannot see a court extending the definition to include criminal activity or, in fact, to do something that would in any way lessen protection for a vulnerable group such as children. There is adequate protection right now when you remember, as I say, these two points.

Senator Milne: Thank you. I will suggest that they read your testimony.

[Translation]

Senator Nolin: Were you involved in the *Vriend v. Attorney General of Alberta* case?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Nolin: What arguments did you make at the time? I imagine that the same ones will be used before the Supreme Court, if the case is brought before it.

[English]

Mr. Scratch: I do not believe that leave has been granted yet in the case. Certainly, if it is appealed, the Department of Justice will have to assess its position on it, but we do not have one right now.

Senator Nolin: What arguments have you raised before the appeal court in Alberta?

Mr. Scratch: We were not a party to that action.

The Chair: Thank you both for coming this morning and giving us some background on this proposed legislation.

Our next group of witnesses is from REAL Women of Canada. Senators, the brief of REAL Women has been received but, since it has not been translated into French, it cannot be distributed. It is available, however, for members if they wish to pick it up. It will be translated as soon as possible and distributed to members.

With us today are Ms Gwendolyn Landolt, Ms Sophie Joanou, and Ms Diane Watts who is now distributing the brief to members.

Senator Gigantès: Did you not say, Madam Chair, that the brief would not be distributed until it had been translated?

The Chair: It will not be distributed by us until it is translated, but that does not prevent the witnesses from making it available to you. It is a technical point.

Ms Gwendolyn Landolt, National Vice President, REAL Women of Canada: Thank you, Madam Chair, for this opportunity to speak to this issue. Since we were only advised of this hearing on Tuesday, the shortage of preparation time explains the delay in translation. The original version was simply sent directly to the clerk.

Deuxièmement, ce qui est, je pense, plus important, il faut se rappeler que le concept de la protection des droits de la personne fondamentaux vise la protection des groupes vulnérables. Je ne m'imagine pas un tribunal élargir la définition pour inclure une activité criminelle, ni faire quoi que ce soit qui réduirait la protection d'un groupe vulnérable, comme par exemple les enfants. Il y a déjà une protection suffisante lorsqu'on tient compte des deux points que je viens de mentionner.

Le sénateur Milne: Merci. Je recommanderai à ce groupe de lire votre témoignage.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous êtes intervenu dans la cause de *Vriend c. le procureur général de l'Alberta*?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Nolin: Quels étaient vos arguments à ce moment-là? Je présume que ce seront les mêmes devant la Cour suprême, si la cause est entendue devant la Cour suprême.

[Traduction]

M. Scratch: Je ne pense pas qu'il y ait eu jusqu'ici dans cette affaire autorisation à interjeter appel. Il est certain, s'il y a appel, que le ministère de la Justice devra fixer sa position là-dessus, mais nous n'en avons pour l'heure pas.

Le sénateur Nolin: Quels arguments avez-vous utilisés devant la Cour d'appel de l'Alberta?

M. Scratch: Nous ne sommes pas intervenus dans cette affaire.

La présidente: Merci à vous deux d'être venus ce matin et de nous avoir fourni ce petit historique du projet de loi.

Nous allons maintenant entendre les représentantes de REAL Women of Canada. Sénateurs, nous avons reçu le mémoire de REAL Women, mais étant donné qu'il n'a pas été traduit en français, nous ne pouvons pas le distribuer. Le texte anglais est cependant disponible ici si vous aimeriez en avoir une copie. Nous le ferons traduire le plus rapidement possible en vue de le faire distribuer aux membres du comité.

Nous accueillons parmi nous aujourd'hui Mme Gwendolyn Landolt, Mme Sophie Joanou et Mme Diane Watts, qui est en train de distribuer le mémoire aux membres du comité.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, ne venez-vous pas de dire que le mémoire ne sera distribué que lorsqu'il aura été traduit?

La présidente: Il ne sera pas distribué par nous tant qu'il n'aura pas été traduit, mais cela n'empêche pas les témoins de le mettre à votre disposition. C'est un petit détail technique.

Mme Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada: Merci, madame la présidente, de l'occasion qui nous est ici donnée de nous prononcer sur la question dont vous êtes saisis. Nous n'avons été averties de l'audience que mardi, et c'est ce manque de temps de préparation qui explique le fait que la traduction devra se faire attendre. La version originale a tout simplement été envoyée directement au greffier du comité.

However, we are very pleased to address this crucial issue. Although some allege it is a matter of human rights, to many Canadians, this is a moral issue which transcends human rights. Human rights are determined by the universal standards set out in the UN Declaration of Human Rights and the UN decision on racial and political equality. Nowhere do those declarations include sexual orientation as a human right. Because we regard this as a very basic moral issue, we are here today to explain our deep concerns about this legislation.

One would assume at first glance that this issue is simple and straightforward. However, there are many unforeseen, long-range ramifications from the simple act of putting the words "sexual orientation" into the federal Human Rights Act.

Max Yalden of the Canadian Human Rights Commission says that, by putting the words "sexual orientation" into the Human Rights Act, the commission would therefore be allowed to adjudicate on marital status and spousal status and that this opens the door to include marital and spousal rights in "homosexual rights." Max Yalden has been given the responsibility of enforcing the federal Human Rights Act. We must then look very closely at his comments.

We do know that the term "sexual orientation" has provoked unexpected and unforeseen consequences when placed into provincial human rights acts. For example, in a recent decision in Ontario, the words "sexual orientation" have been interpreted to allow lesbians to adopt children. In another recent decision, May of 1995, the Court of Appeal of Ontario has again lowered the age for sex with children from 18 as set out in the Criminal Code. Madam Justice Rosalie Abella reduced that age to 14, even though this was specifically voted against in the committee hearings in February of 1986.

We know the term "sexual orientation" is not merely symbolic but has been picked up and used by the courts to impose their own personal ideology and interpretation. The courts would appear to be the last people who should be interpreting the meaning of "sexual orientation."

I would draw your attention to page 3 of our brief. In a recent decision by Chief Justice McClung of the Alberta Court of Appeal, he says:

... When judges legislate, their product is assented to by them alone. All of these formative [parliamentary] resources stand suspended when rights-restless judges pitchfork their courts into the uncertain waters of political debate.

We are suggesting that, by simply using the words "sexual orientation" in the your proposed amendment, you will, in fact, be using the courts, using their own ideology, in order to interpret legislation, and not doing so in accordance with what

Nous sommes néanmoins très heureuses de pouvoir nous prononcer sur cette question critique. Même si certains allèguent qu'il s'agit d'une question de droits de la personne, pour de nombreux Canadiens il s'agit d'une question morale qui transcende les droits de la personne. En effet, les droits de la personne sont déterminés par les normes universelles établies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et dans la décision des Nations Unies en matière d'égalité raciale et politique. Aucune de ces déclarations n'établit l'orientation sexuelle comme un droit de l'homme. Convaincues que nous sommes qu'il s'agit d'une question morale fondamentale, nous sommes ici aujourd'hui pour expliquer nos graves préoccupations relativement au projet de loi.

L'on aurait tendance à supposer à première vue qu'il s'agit d'une question simple et directe. Or, le simple fait d'ajouter les mots «orientation sexuelle» dans la Loi canadienne sur les droits de la personne aura de nombreuses ramifications imprévues à long terme.

Max Yalden, de la Commission canadienne des droits de la personne, dit que si l'expression «orientation sexuelle» est incluse dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Commission pourra trancher sur l'état matrimonial et l'état de conjoint et que cela ouvrira la porte à l'inclusion des droits de conjoint dans les «droits homosexuels». Max Yalden a été chargé d'appliquer la Loi canadienne sur les droits de la personne. Il nous faut donc examiner très attentivement ses observations.

Nous savons que l'expression «orientation sexuelle» a amené des conséquences inattendues et imprévues suite à son insertion dans diverses lois provinciales en matière de droits de la personne. Par exemple, dans une décision récente rendue en Ontario, l'expression «orientation sexuelle» a été interprétée comme autorisant les lesbiennes à adopter des enfants. Dans une autre décision récente, celle-ci rendue en mai 1995, la Cour d'appel de l'Ontario a réduit l'âge requis pour consentir à des relations sexuelles, qui est de 18 ans dans le Code criminel. La juge Rosalie Abella a en effet ramené à 14 ans l'âge requis, bien que le comité ait voté contre cela en février 1986.

Nous savons que l'expression «orientation sexuelle» n'est pas purement symbolique, mais a été récupérée et utilisée par les tribunaux pour imposer leurs propres idéologies et interprétations. Or, les tribunaux devraient être les derniers à donner leur interprétation de la signification de «orientation sexuelle».

J'attirerais votre attention sur la page 3 de notre mémoire. Dans une décision récente du juge en chef McClung, de la Cour d'appel de l'Alberta, on peut lire ceci:

[...] Quand des juges se substituent aux législateurs, ils sanctionnent eux-mêmes le produit de leurs réflexions. Toutes les ressources formatives (parlementaires) deviennent inutiles lorsque les juges s'immiscent en justiciers sur le terrain mouvant du débat politique.

Ce que nous disons, c'est que du simple fait d'insérer l'expression «orientation sexuelle» dans le projet de loi, vous utiliserez en fait les tribunaux et leur idéologie pour interpréter la loi, sans tenir compte de ce que veulent ou voudraient le peuple et

the people or the legislatures want or intended, and not in accordance with the views of the majority of Canadians.

If anyone disputes that marriage will not be in contention if you put sexual orientation into this legislation, I would draw to your attention that section 91.26 of the Constitution Act of 1967 puts marriage and divorce under federal jurisdiction.

One of the problems of the failure to define in the legislature, is that, by leaving it in the hands of the court, it will create enormous problems for society which no one intended and no one necessarily wanted, and certainly had not been voted on by the people of Canada.

I believe, as we state on page 7 of our brief, that the purposes of human rights legislation historically have always been applied to three criteria: economic, educational and cultural discrimination; immutable group characteristics; and political powerlessness.

In regard to the latter, certainly the very fact that we are debating this issue indicates that the homosexual community is not politically powerless.

As you will note in Appendix A, we refer to the economic, educational and cultural advantages that homosexuals now have in Canada and North America.

With regard to immutable group characteristics, I would draw to your attention that the only defining aspect of homosexuals and lesbians is their sexual practices. It is not in the same class as colour or gender. When you look at me, you know I am a woman, a white woman, but you cannot look at a homosexual or a lesbian and know anything about the fact that that person is, in fact, a homosexual. There are no identifying characteristics.

This was again pointed out recently by the Supreme Court of British Columbia, when Justice Kenneth Smith, in a case just handed down, said:

... the element that distinguishes them [homosexuals] from everyone else in society is their sexuality.

It is only their sexuality. That is precisely the difference. He confirmed that homosexuals and lesbians are not a true class in need of protection under the Human Rights Act because they are united only by their sexual practices which alone define and distinguish them from others.

I would also like to bring to your attention that to exclude sexual orientation from the Human Rights Act does not deprive homosexuals of one single constitutional right. To exclude sexual orientation from the Human Rights Act does not mean to discriminate against them for their sexual practices since they already share all the same fundamental rights of other Canadians and, in fact, as previously mentioned, they have more advantages, economically, educationally, politically and culturally, than most Canadians.

les assemblées législatives et sans tenir compte de l'opinion de la majorité des Canadiens.

Si vous prétendez que le mariage ne sera pas visé si vous incluez l'orientation sexuelle dans la loi, j'attirerais votre attention sur le paragraphe 91.26 de la Loi constitutionnelle de 1967, qui inclut le mariage et le divorce au nombre des questions de compétence fédérale.

L'un des problèmes découlant du fait de ne pas offrir de définition dans la loi est qu'en laissant les tribunaux décider, cela créera d'énormes problèmes pour la société, problèmes que personne n'avait prévus et sur lesquels les Canadiens n'auront pas eu l'occasion de se prononcer dans le cadre d'un vote.

Je pense, comme nous le disons à la page 7 de notre mémoire, que les lois sur les droits de la personne ont toujours reposé sur trois critères: la discrimination sur les plans économique, éducationnel et culturel; les caractéristiques immuables du groupe; et l'impuissance politique.

En ce qui concerne ce dernier élément, le simple fait que l'on débâte cette question fait ressortir que la communauté homosexuelle n'est pas impuissante sur le plan politique.

À l'annexe A, nous faisons état des avantages économiques, éducationnels et culturels dont jouissent aujourd'hui les homosexuels au Canada et en Amérique du Nord.

En ce qui concerne les caractéristiques immuables du groupe, je soulignerai que tout ce qui définit les homosexuels et les lesbiennes ce sont leurs pratiques sexuelles. On ne peut pas classer cela au même rang que la couleur de la peau ou que le sexe. Lorsque vous me regardez, vous savez que je suis une femme de race blanche, mais vous ne pouvez pas regarder un homme homosexuel ou une lesbienne et savoir que la personne est homosexuelle. Les homosexuels ne présentent pas de caractéristiques physiques pour les identifier en tant que tels.

Cela est d'ailleurs ressorti dans une décision rendue récemment par le juge Kenneth Smith, de la Cour suprême de la Colombie-Britannique:

[...] ce qui les [les homosexuels] distingue des autres dans la société, c'est leur sexualité.

Ce n'est que leur sexualité. C'est là, précisément, la différence. Le juge Smith a confirmé que les homosexuels et les lesbiennes ne répondent pas aux critères fondamentaux d'un groupe ayant besoin de protection en vertu de la Loi sur les droits de la personne parce que le seul élément qui les caractérise et les distingue est constitué par leur comportement sexuel.

Je soulignerai par ailleurs que le fait de ne pas inclure l'orientation sexuelle dans la Loi canadienne sur les droits de la personne ne prive les homosexuels d'aucun droit constitutionnel, pas plus que cela ne les soumet à une discrimination fondée sur leurs pratiques sexuelles. En effet, les homosexuels jouissent déjà des droits fondamentaux qui reviennent à tous les Canadiens et sont, en fait, comme je l'ai déjà dit, beaucoup plus favorisés que la plupart d'entre eux sur les plans économique, éducationnel, politique et culturel.

Homosexuals are not singled out for unfair treatment. In fact, they have singled themselves out for privileged treatment by aggressively pursuing special protected status to which they have demonstrably no valid claim.

In this regard, I believe we must address the issue of whether they are asking for special rights or asking for equal rights. This is one of our concerns. For example, it would appear that they are asking for special rights. You will notice that under clause 3 of Bill S-2, section 16 of the Act will provide that it is not discriminatory to adopt a special program, plan or arrangement on behalf of certain categories of individuals, including those based on sexual orientation.

We submit that this will provide special rights for homosexuals and lesbians.

For those who would argue otherwise, I would invite you to address Appendix B of our brief, an application form by the University of Ottawa which asks its applicants for law school whether they want to identify themselves as lesbians or homosexuals and, if so, they will be given preferential treatment.

If sexual orientation is included in the Human Rights Act, nearly 50 federal statutes will have to be amended in order to fall within the meaning of this amendment. Included in this will be the Employment Equity Act, which was just passed last year. It means that homosexuals will then get special privileges, and that special advantages in employment equity and in law schools will become compulsory.

I might say that when I went to law school, which was a very long time ago, in the 1950s, there were 4 women and 110 men in my class. I went to law school; I was accepted simply on merit; and no one asked about my gender. Societal mores may have indicated that I should not go to law school, but there was nothing to impede my doing so. I had the marks, and I was accepted. There were homosexuals in my law class back in the 1950s. There were people of colour and native people, in my law class, and all of us were admitted on only one basis: that we had the marks and we had proven ourselves to be competent. That should be the criterion for any admission, whether it be employment, law schools, universities, or whatever. It should be based on the merit principle, not on one's sexual practices or any other identifying characteristic.

It appears to us that this bill has been introduced and is being debated somewhat in haste. We are deeply concerned that there has only three hours have been set aside to debate a bill which will have long-range ramifications for society. As I say, 50 federal statutes would have to be amended in order to comply with this amendment. One cannot change 50 statutes in a matter of three hours without due consideration and very limited public consultation.

Les homosexuels ne se singularisent pas par le fait qu'un traitement injuste leur serait imposé. En fait, ils se singularisent plutôt par leur revendication d'un traitement spécial, leur quête active d'un statut protégé que rien, manifestement, ne justifie.

À cet égard, je pense qu'il nous faut nous pencher sur la question de savoir s'ils demandent des droits spéciaux ou s'ils demandent des droits égaux. C'est là l'une des questions qui nous préoccupent. Il semble que ce qu'ils demandent, ce sont des droits spéciaux. Vous remarquerez qu'en vertu de l'article 3 du projet de loi S-2, l'article 16 de la loi stipulera que ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter un programme, des plans ou des arrangements spéciaux destinés à des groupes particuliers, y compris des groupes définis en fonction de leur orientation sexuelle.

Nous soutenons que cela conférera des droits spéciaux aux homosexuels et aux lesbiennes.

J'inviterai ceux qui prétendent le contraire à examiner l'annexe B de notre mémoire, un formulaire d'inscription de l'Université d'Ottawa, qui demande aux personnes désirant s'inscrire à l'École de droit si elles veulent s'identifier comme appartenant au groupe des gais et lesbiennes, auquel cas elles se verront accorder un traitement préférentiel.

Si l'orientation sexuelle est incluse dans la Loi sur les droits de la personne, il faudra modifier près de 50 textes législatifs fédéraux pour les rendre conformes. Comptera au nombre de ces textes la Loi sur l'équité en matière d'emploi, adoptée tout juste l'an dernier. Les homosexuels se verront alors accorder des privilèges spéciaux, et le consentement d'avantages spéciaux en matière d'emploi et d'inscription aux programmes de droit deviendra obligatoire.

Je dois dire que lorsque je faisais mon droit, il y a de cela très longtemps, dans les années 50, il y avait dans ma classe quatre femmes et 110 hommes. J'ai fait des études de droit; j'ai été acceptée en fonction du principe du mérite et personne ne m'a posé de questions sur mon sexe. Les mœurs de l'époque ne voulaient pas trop que je m'inscrive en droit, mais il n'y avait rien pour m'en empêcher. J'avais les notes requises et j'ai donc été acceptée. Il y avait des homosexuels dans ma classe dans les années 50. Il y avait dans mes cours de droit des gens de couleur et des Autochtones, et nous avions tous été acceptés parce que nous satisfaisions le seul et unique critère: nous avions les notes requises et nous avions fait nos preuves. Ce devrait être le critère pour tout, que ce soit l'obtention d'un emploi ou l'admission à l'école de droit, à l'université, ou autre. Cela devrait être décidé selon le principe du mérite et non pas les pratiques sexuelles ou une quelconque autre caractéristique.

Nous avons l'impression que le projet de loi a été déposé hâtivement et a subi un examen hâtif. Cela nous inquiète que seules trois heures aient été réservées pour discuter d'un projet de loi qui aura des conséquences à long terme dans la société. Comme je l'ai déjà dit, 50 lois fédérales devront être modifiées pour être conformes. L'on ne peut pas modifier 50 textes de loi en l'espace de trois heures, sans prendre dûment en considération tous les aspects et avec seulement une consultation publique très limitée.

This is a very sensitive area, especially in the Senate, since the Senate is appointed and is not representative of any group of people. It does not represent any grass-roots organization. Senators are appointed by political parties. It is a sensitive point that this bill would be pushed through the Senate without due consideration of the enormous ramifications it will have on society.

Our recommendation, therefore, is that the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs recommend either that Bill S-2 be withdrawn because of unforeseen social and political implications or, alternatively, that all further consideration of this bill be delayed until such time as extensive and thorough public consultation can be held on this very troubling and divisive bill.

[Translation]

Senator Nolin: You stated that the majority of Canadians share your thinking. Is there some poll that supports that statement? What are you basing it on?

[English]

Ms Landolt: I would like to base it on two recent polls. I bring to your attention the Gallup poll of May of 1992 which indicated that 61 per cent of Canadians specifically oppose legal recognition of homosexual relationships. In May of 1994, an Angus Reid poll indicated that 67 per cent of Canadians oppose the extension of certain benefits to same-sex couples which will be the inevitable result of putting sexual orientation into the Act. Surely Canadians, by these polls, have indicated their resistance to this.

In this regard, I would add that no one wants unjust discrimination in Canada. The question is: Has there been unjust discrimination because people, due to their sexual practices, have not had social and legal recognition in the law, or are we giving social and legal recognition, unjust recognition, to those who are in a particular type of sexual relationship? That is the issue with which you are dealing.

Canadians, by the most recent polls, indicate what they think of this issue.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to know the questions underlying these numbers. You are comparing apples and oranges. That isn't the purpose of this morning's meeting. If you could give us those numbers, it would be very useful.

Second, you are referring to a document you have appended to your brief, an information form from the University of Ottawa. Could you repeat your argument to the effect that this would enable gay or lesbian students to have special rights or privileges or to be treated differently from other students?

Il s'agit d'une question très délicate, surtout au Sénat, étant donné que celui-ci est nommé et ne représente aucun groupe ni aucune catégorie de personnes. Il ne représente pas d'organisation de base populaire. Les sénateurs sont nommés par les partis politiques. Il est inquiétant que l'on veuille que le projet de loi soit adopté à la hâte par le Sénat, sans un examen approfondi des énormes ramifications qu'il aura au sein de la société.

Notre recommandation, donc, est que le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles recommande soit que le projet de loi S-2 soit retiré à cause des conséquences sociales et politiques imprévues qu'il amènerait, soit que toute poursuite de l'examen du projet de loi soit reportée, en attendant qu'il y ait une consultation publique exhaustive et approfondie sur ce projet de loi très troublant et source de divisions.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous avez fait référence au fait qu'une majorité de Canadiens pensaient comme vous. Avez-vous un sondage à l'appui? Sur quoi basez-vous votre affirmation?

[Traduction]

Mme Landolt: J'appuie mon affirmation sur deux sondages récents. J'aimerais porter à votre attention le sondage Gallup de mai 1992 qui a fait ressortir que 61 p. 100 des Canadiens s'opposent à la reconnaissance juridique des couples homosexuels. En mai 1994, un sondage Angus Reid a révélé que 67 p. 100 des Canadiens s'opposent à ce que l'on étende certains avantages aux couples homosexuels, ce qu'amènerait cependant inévitablement l'insertion dans la loi de l'orientation sexuelle. Il est clair, d'après ces sondages, que les Canadiens s'opposent à cela.

À cet égard, j'aimerais ajouter que personne ne veut de discrimination injuste au Canada. La question est néanmoins la suivante: Y a-t-il eu discrimination injuste du fait que certaines personnes, à cause de leurs pratiques sexuelles, n'ont pas été reconnues socialement ou juridiquement dans la loi, et va-t-on accorder une reconnaissance sociale et juridique, reconnaissance injuste, à ceux et celles qui entretiennent des relations sexuelles particulières? Voilà la question à laquelle vous êtes confrontés.

Les Canadiens ont, dans le cadre des plus récents sondages, dit ce qu'ils pensaient de la question.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aimerais avoir les questions qui sous-tendent ces chiffres. On compare des pommes et des oranges. Ce n'est pas l'objectif de la réunion ce matin. Si vous pouviez nous donner ces chiffres, cela serait utile.

Deuxièmement, vous faites référence à un document que vous avez mis en annexe, une demande d'information de l'Université d'Ottawa. Pouvez-vous répéter votre argument à l'effet que cela permettrait aux étudiants gais ou lesbiennes d'avoir des droits ou des avantages spéciaux ou d'être traités de façon différente des autres étudiants.

[English]

Ms Landolt: I would refer you to Appendix B which is an example of the University of Ottawa law school application. You will note that they have a special box marked, "Lesbian, gay man or bisexual." In other words, they will be given preferential treatment because of their sexual practices.

Senator Nolin: Do you use that argument because they are asking for that information?

Ms Landolt: The Employment Equity Act requires that there be employment equity, which means a quota system. The bottom line of employment equity is that there will be a quota system based on race, culture, and now we would include sexual practices. That is the problem.

The best way to assess whether someone may become a competent lawyer is to consider their academic merit, not their sexual practices. That is the problem. You will also have to amend 50 other statutes in Canada. As examples, the Immigration Act and the Criminal Code would require to be amended.

[Translation]

Senator Nolin: We are talking about the University of Ottawa's application form. You are drawing all sorts of conclusions from this form. These are students. This isn't a job application. It is an application form for Ottawa University's Faculty of Law. It is clearly said that the information supplied will only be used to accommodate the students, in accordance with their personal preferences, for residence purposes. That is what is written at the bottom of the form. I have no problem listening to your arguments. But when you base your arguments on a document that doesn't support the conclusion they come to, then I don't understand.

[English]

Ms Landolt: Employment equity applies to goods and to services. A quota system will be applied in respect of anyone applying to a university, whether the application be for employment or for services. Employment equity is included in the categories listed in the federal Human Rights Act. I am giving you an example of what is presently contained in our own legislation. A quota system would be applied in our whole system. That is a fact. If you read the Employment Equity Act and the Canadian Human Rights Act, the services offered by universities would be included.

[Translation]

Senator Nolin: Have you, in support of your arguments, called upon people from the University of Ottawa who could perhaps come and demonstrate to us that by virtue of this, they will protect, reserve or guarantee a minimum number of spots for gay or lesbian students?

[English]

Ms Landolt: Indeed, we have raised this issue.

[Traduction]

Mme Landolt: Je vous renverrais à l'annexe B, qui est une demande d'inscription à l'École de droit de l'Université d'Ottawa. Vous remarquerez qu'il s'y trouve une case spéciale, qui a pour légende «lesbienne, gai ou bisexuel». En d'autres termes, on leur offrira un traitement préférentiel du fait de leurs pratiques sexuelles.

Le sénateur Nolin: Utilisez-vous cet argument parce qu'ils demandent ces renseignements?

Mme Landolt: La Loi sur l'équité en matière d'emploi exige qu'il y ait équité dans le domaine de l'emploi, ce qui signifie un système de quotas. Le principe de l'équité en matière d'emploi est qu'il y a un système de quota qui tient compte de la race et de la culture, et voici qu'on va maintenant y ajouter les pratiques sexuelles. Voilà quel est le problème.

La meilleure façon de savoir si une personne est susceptible de devenir un avocat compétent est de tenir compte de ses résultats scolaires, non pas de ses pratiques sexuelles. Voilà le problème. Il vous faudra également modifier 50 autres lois canadiennes. Je citerai, à titre d'exemples, la Loi sur l'immigration et le Code criminel.

[Français]

Le sénateur Nolin: On parle de la formule d'inscription de l'Université d'Ottawa. À partir de ce formulaire, vous en déduisez un paquet de choses. Ce sont des étudiants. Ce n'est pas une demande d'emploi. C'est une demande d'inscription d'étudiants à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Il est bien dit que ces informations ne servent qu'à accommoder les étudiants, compte tenu de leur préférence personnelle, à des fins de résidence. C'est ce qui est écrit dans le bas de la formule. Je n'ai pas de problème à écouter vos arguments. Lorsque vous basez vos arguments sur un document qui n'appuie pas la conclusion de vos arguments, je ne comprends pas.

[Traduction]

Mme Landolt: L'équité en matière d'emploi s'applique aux biens et aux services. Un système de quotas sera appliqué en ce qui concerne toutes les demandes déposées auprès d'une université, que ce soit pour un emploi ou pour des services. L'équité en matière d'emploi figure au nombre des catégories énumérées dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je vous donne un exemple de ce qui existe déjà dans le cadre de nos lois. Un système de quota s'appliquerait au système tout entier. Il s'agit là d'un fait. Si vous lisez la Loi sur l'équité en matière d'emploi et la Loi canadienne sur les droits de la personne, vous constaterez que les services offerts par les universités seraient inclus.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous avez convoqué, pour appuyer vos arguments, des gens de l'Université d'Ottawa qui viendraient nous démontrer qu'en raison de cette information, ils vont protéger, réserver ou assurer un nombre minimal d'étudiants gais ou lesbiennes?

[Traduction]

Mme Landolt: Nous avons en effet soulevé la question.

[Translation]

Senator Nolin: Do you have a witness this morning who could say to us: the argument put forward by the witness from REAL Women is founded because there are spots that we reserve for gay and lesbian students and this is a protection measure that we have in place. Do you have such a witness or such information for us?

[English]

Ms Landolt: We have documented material, namely, our correspondence with the Minister of Education and with the particular dean. We can only go on the factual documentation. At a subsequent meeting I could certainly call someone who would testify to the fact that he had been discriminated against although he had the marks. I am aware of such people. People have said exactly that to us. Would you care to arrange a meeting so that I can produce this person?

[Translation]

Senator Nolin: We do not understand each other. The argument that you gave at the outset is the following: you state that the University of Ottawa will protect gays and lesbians, that it will give them an undue advantage. Look at the form. What is being asked for is the sexual orientation of some students but not of others. You are stating that by virtue of this, privileges are being established, and you say that you oppose that. As far as the creation of privileges is concerned, I agree with you, but this form cannot be used in support of your argument, unless you are able to produce someone from the University of Ottawa who could state: this woman is right; we decided to grant preferential treatment, special treatment to gays and lesbians.

[English]

Ms Landolt: If you wish to have a meeting with me so that I can produce a witness, I would be happy to do that. However, that type of testimony is hardly what I would bring this morning. People in these preferred categories are being admitted on a quota basis. That is an actual fact. Our correspondence, as well as the reports of individuals who been unable to attain entrance into Ottawa University law school, corroborate that fact.

Ms Sophie Joanou, Member of the National Board, REAL Women of Canada: Why is this category included?

Senator Nolin: I think that will be clear if you read the bottom line.

Ms Landolt: We have read the bottom line. It says, "preferential treatment."

Senator Nolin: It is not preferential treatment. It is to ensure that they suit their students' preference.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous avez un témoin ce matin qui va nous dire: l'argument du témoin de REAL woman est vrai parce qu'il y a des postes d'étudiants que l'on réserve aux gais et aux lesbiennes et parce que l'on impose cette mesure de protection. Est-ce que vous avez ce témoin ou cette information?

[Traduction]

Mme Landolt: Nous avons de la documentation, notamment notre correspondance avec le ministre de l'Éducation ainsi qu'avec le doyen concerné. Nous ne pouvons que recourir à la documentation factuelle. Je pourrais certainement faire appel à quelqu'un qui pourrait venir, lors d'une réunion future, affirmer devant vous qu'il a fait l'objet de discrimination bien qu'ayant eu les notes requises. Je connais des gens qui se trouvent dans cette situation. Il y a des gens qui nous ont justement dit cela. Aimerez-vous prévoir une telle réunion pour que je puisse faire venir une personne qui vous confirmera cela?

[Français]

Le sénateur Nolin: On ne se comprend pas. L'argument que vous donnez au début est le suivant: Vous dites que l'Université d'Ottawa va protéger, va donner un avantage indu aux gais et aux lesbiennes. Regardez le formulaire. On demande les orientations sexuelles de certains étudiants et non celles des autres. En vertu de cela, vous soutenez que déjà on crée des privilèges et vous vous opposez à cela. Pour créer des privilèges, je suis d'accord. Cette formule ne peut pas appuyer votre argument à moins d'amener quelqu'un de l'Université d'Ottawa qui nous dira: cette dame a raison. On a décidé de donner un traitement préférentiel, spécial aux gais ou aux lesbiennes.

[Traduction]

Mme Landolt: Si vous aimeriez prévoir une réunion avec moi afin que je vous présente une personne qui pourra témoigner de ce que j'avance, ce sera avec plaisir que j'accepterai. Cependant, ce n'est pas ce genre de témoignage qui se serait inscrit dans la réunion ce matin. Des personnes appartenant à ces catégories privilégiées sont en train d'être admises selon une formule de quotas. Voilà quelle est la situation. Notre correspondance, ainsi que les rapports de personnes qui n'ont pas réussi à se faire admettre à l'École de droit de l'Université d'Ottawa, corroboreront ce que je dis.

Mme Sophie Joanou, membre du Conseil national, REAL Women of Canada: Pourquoi cette catégorie est-elle incluse?

Le sénateur Nolin: Je pense que c'est clair lorsqu'on lit la dernière ligne.

Mme Landolt: Nous avons lu la dernière ligne. Elle dit «traitement préférentiel».

Le sénateur Nolin: Il ne s'agit pas d'un traitement préférentiel. On dit tout simplement qu'on tiendra compte des préférences de l'étudiant.

[Translation]

It is more of a comment. You are making an assertion. You are unable to support it this morning. This is why I am asking you to produce a witness. Give us solid arguments to the effect that preferential treatment is being granted to some, but don't deduce things from a form that doesn't support your argument.

[English]

Ms Landolt: With respect, senator, perhaps you could provide proof as to why this will not prevent a quota system. I can provide written documentation to support my argument. I would be pleased to hear any witnesses you may wish to call who would tell me why that will not prevent special privileges for homosexuals and lesbians. Then we will be equal.

Senator Kinsella: I should like to focus on the Canadian Human Rights Act which, in section 14 states that it is a discriminatory practice, in the provision of goods, services or facilities, to harass an individual on a prohibited ground.

Take the example of a person going to the Air Canada counter to buy an airplane ticket for the flight to Calgary. Clearly, that would come under federal jurisdiction whereas the matter concerning the University of Ottawa would come under provincial jurisdiction. If the vendor of the airplane ticket perceives that, in his or her judgment, the client is homosexual, is it your position that that person is rightfully discriminated against in the denial of the purchase of that airplane ticket?

Ms Landolt: Senator Kinsella, that is the whole thrust of our argument. How would the seller know or care whether the person is homosexual unless that person says, "I am a homosexual" or, "I am a lesbian"? The only way they can suffer discrimination is if they say, "I am a homosexual. I demand it." No one cares; they sell the ticket.

There have been no examples of such discrimination. If this is included in the human rights code, it will lay the groundwork for a homosexual or lesbian pair to apply for lower rates based on marital status, and then to challenge because of discrimination based on sexual orientation. There is a vast difference between people saying, "I want all the marital rights which will inevitably lead from this federal human rights amendment, if it goes through," and someone saying, "I want to buy a ticket." That is preposterous. No one has ever been denied a ticket because someone thought they were homosexual. That is simply not realistic.

Senator Kinsella: Let us take another example. Section 7 of the Canadian Human Rights Act says that it is a discriminatory practice in the field of employment for an employer to discriminate against an employee in terms of conditions of employment, salary, promotion, et cetera, because of sexual orientation. Is it your position that it is proper for the employer to discriminate against members of the 11 per cent of the work

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est plus un commentaire. Vous faites une affirmation. Vous n'êtes pas capable de la soutenir ici ce matin. C'est la raison pour laquelle je vous demande de nous produire un témoin, donnez-nous des arguments solides à l'effet que des traitements préférentiels existent mais ne déduisez pas d'une formule qui ne soutient pas votre argument.

[Traduction]

Mme Landolt: Sauf le respect que je vous dois, sénateur, vous pourriez peut-être nous fournir des preuves que cela n'instaurera pas un système de quotas. Je peux vous fournir de la documentation écrite pour appuyer mon argument. Je me ferais un plaisir d'entendre tous les témoins que vous voudrez convoquer pour me dire pourquoi cela n'empêchera pas que des privilèges spéciaux soient accordés aux homosexuels et aux lesbiennes. Nous serons alors quittes.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais me reporter à l'article 14 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui dit que constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait de harceler un individu lors de la fourniture de biens, de services ou d'installations.

Prenons le cas d'une personne qui se présente au guichet d'Air Canada pour acheter un billet d'avion pour Calgary. Cela relèverait du gouvernement fédéral tandis que la question que vous avez soulevée relativement à l'Université d'Ottawa serait de compétence provinciale. Si le vendeur du billet d'avion pense que le client est homosexuel, diriez-vous que cette personne fait l'objet d'un acte discriminatoire justifié si on lui refuse un billet d'avion?

Mme Landolt: Sénateur Kinsella, c'est là tout l'objet de notre argumentation. Comment le vendeur pourrait-il savoir que la personne est homosexuelle à moins que celle-ci ne dise «Je suis homosexuel» ou «Je suis lesbienne»? Elle ne peut subir de discrimination que si elle dit «Je suis homosexuelle. Voilà ce que j'exige». On ne fait pas attention à cela; on vend tout simplement le billet.

Il n'y a pas eu d'exemple de discrimination du genre. Si cela est inclus dans le code des droits de la personne, cela posera les jalons d'un système qui permettra à un couple d'homosexuels ou de lesbiennes de demander des tarifs inférieurs en invoquant leur état matrimonial, puis de porter plainte pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Il y a une différence énorme entre dire «Je veux les droits de conjoint qui découleront inévitablement de cette modification à la loi fédérale en matière de droits de la personne, si le projet de loi est adopté» et «Je veux acheter un billet». C'est ridicule. Personne ne s'est jamais vu refuser un billet parce qu'un préposé pensait qu'il s'agissait d'une personne homosexuelle. Ce n'est tout simplement pas réaliste.

Le sénateur Kinsella: Prenons un autre exemple. L'article 7 de la Loi canadienne sur les droits de la personne dit que constitue un acte discriminatoire dans le domaine de l'emploi le fait qu'un employeur fasse de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle à l'égard d'un employé en matière de conditions d'emploi, de salaire, de possibilités de promotion, et cetera. Votre opinion est-elle qu'il est convenable qu'un employeur puisse faire

force in Canada which falls under federal jurisdiction on the grounds of sexual orientation?

You drew our attention to the excellent book by the late Walter Tarnopolsky, *Discrimination Law in Canada*. You will recall that, in his book, Tarnopolsky did an examination of the proscribed grounds of discrimination in our anti-discrimination laws. He rightfully points out that, if someone were discriminated against in employment because the employer did not like Jamaicans, for example, or did not like black Canadians, and refused to hire a person, the victim of that discrimination must have a ground upon which to file the complaint and to defend his or her right to work and to be free from that discrimination. They may say, "I was discriminated against on the basis of race." Tarnopolsky points out that whether the person actually is black or was from Jamaica is irrelevant. It is the perception that is relevant. The discrimination was made by the employer on what they had perceived.

To go back to my example, it is irrelevant whether the person wears a badge which says, "I am gay" or "I am not gay." If the ticket vendor or the employer makes a judgment on that ground, then, as in all the other grounds, it would constitute discrimination.

Would you agree that the decision not to sell the service or not to promote on the basis of sexual orientation, accepting that whether or not the person is homosexual or heterosexual is irrelevant, is wrong?

Ms Landolt: Going back to your example about employment, as we know, whether a person is homosexual or not is irrelevant in most fields. Many federal employees are homosexuals and lesbians. No one knows how many and no one cares, except in the military, the RCMP, and other such areas where it may be relevant depending upon the circumstances.

Again, there has been no example of this. The point is that they want spousal and family benefits, which I submit will be brought in by this amendment under the federal Human Rights Act. No one is suggesting that, apart from in the RCMP and the military, there has ever been any discrimination among the 11 per cent of Canadians employed in the federal civil service.

There has never been a case of a homosexual complaining about discrimination in the federal service of Canada because they are treated the same as everyone else and have the same rights as everyone else. However, with this legislation we are giving them special rights, not equal rights. They are the same as everyone else on the street.

Senator Kinsella: Have you read the annual reports of the past six or seven years of those provinces and territories which have this proscribed ground of discrimination in their human rights legislation? Do you have a sense of the number of complaints filed on the grounds of sexual orientation that have been dealt with by human rights commissions in those eight jurisdictions?

de la discrimination à l'endroit de membres des 11 p. 100 de la main-d'oeuvre canadienne qui relèvent de la compétence fédérale du fait de leur orientation sexuelle?

Vous avez porté à notre attention l'excellent livre de feu Walter Tarnopolsky, *Discrimination Law in Canada*. Vous vous souviendrez que dans ce livre, Tarnopolsky fait un examen des motifs de discrimination illicite dans nos lois antidiscrimination. Il souligne à juste titre que si une personne fait l'objet de discrimination dans le domaine du travail parce qu'un employeur potentiel n'aime pas les Jamaïcains, par exemple, ou les Noirs, et refuse de l'embaucher, la victime doit avoir un motif à invoquer pour porter plainte et défendre son droit au travail et à être libre de toute mesure discriminatoire. L'intéressé dira peut-être «J'ai été victime de discrimination fondée sur la race». Tarnopolsky dit que peu importe que la personne soit véritablement noire ou d'origine jamaïcaine. C'est la perception qui importe ici. L'acte discriminatoire de l'employeur est le fait de la perception qu'il a eue.

Pour appuyer mon exemple, peu importe que la personne porte un insigne qui dit «Je suis gai» ou «Je ne suis pas gai». Si le vendeur de billets ou l'employeur prend une décision en s'appuyant là-dessus alors ce serait un acte discriminatoire, comme ce serait d'ailleurs le cas s'il invoquait un quelconque autre motif.

Convendriez-vous que la décision de ne pas vendre de services à l'intéressé à cause de son orientation sexuelle, acceptant le fait que l'homosexualité ou l'hétérosexualité de la personne n'a aucune importance, est condamnable?

Mme Landolt: Pour revenir à votre exemple lié à l'emploi, comme nous le savons, qu'une personne soit homosexuelle ou non ne compte pas dans la plupart des domaines. De nombreux fonctionnaires fédéraux sont des homosexuels et des lesbiennes. Personne ne sait combien il y en a et personne ne s'y intéresse, exception faite des militaires, de la GRC et de certains autres, où cela puisse être pertinent, dans certaines circonstances.

Encore une fois, il n'y a eu aucun exemple de cela. Le problème, c'est que ces personnes veulent des avantages qui reviennent aux conjoints et aux familles, et je soumets qu'elles y auront droit si cette modification est apportée à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Exception faite de la GRC et des militaires, personne ne prétend qu'il y a jamais eu de discrimination à l'endroit de ces 11 p. 100 de la fonction publique fédérale.

Aucun homosexuel ne s'est jamais plaint de discrimination au sein de la fonction publique fédérale du Canada, car les homosexuels y sont traités de la même façon que tous les autres et jouissent des mêmes droits. Cependant, avec le projet de loi, on leur confèrera des droits spéciaux et non plus des droits égaux. Or, ils sont comme Monsieur et Madame Tout-le-Monde.

Le sénateur Kinsella: Avez-vous lu les rapports annuels des six ou sept dernières années de ces provinces et territoires qui ont fait inscrire ce motif de discrimination illicite dans leurs lois en matière de droits de la personne? Avez-vous une idée du nombre de plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle qui ont été déposées par des commissions des droits de la personne dans ces huit provinces?

Ms Landolt: I have read much of the case law on that. In every case they have used sexual orientation in order to expand their rights. Using adoption as an example, there was recently a decision in Ontario on a case in which sexual orientation was used to get family rights. That has been the thrust. By the use of the words "sexual orientation" they are attempting to expand rights in the provincial jurisdictions. In the federal jurisdiction they want to expand marital benefits. The point is not discrimination in the workplace. I have seen no cases along that line.

Senator Kinsella: The annual reports of the human rights commissions in those eight jurisdictions list the number of complaints they have received on this ground. They are quite numerous and fall into all areas. It seems to me that establishes that in those jurisdictions at least they are apprehending large numbers of cases of discrimination on this ground.

Ms Landolt: They are receiving complaints, but they have not been adjudicated. They may have been settled, but we have never heard a word about them. They may receive complaints since anyone can complain. Human rights commissions are notorious for accepting complaints of any type, even if they do not have jurisdiction. The federal Human Rights Commission consistently accepts complaints which they have no jurisdiction to hear. However, simply because a complaint has been accepted does not mean that an offence has been committed under provincial or federal legislation.

Senator Kinsella: On another topic, I thank you for drawing our attention to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights, to which Canada is party.

You are absolutely correct that the social covenant states that parties to the covenant recognize that the widest possible protection and assistance should be accorded to the family which is the natural and fundamental unit of society. Also, the International Covenant on Civil and Political Rights states that the family is the natural and fundamental group of society and is entitled to protection by society and the state.

There is no question that the right of the family is recognized in the international community and domestically. I would draw your attention, however, to Article II of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Article II of the International Covenant on Civil and Political Rights. Both of those articles, somewhat like section 15 of our Charter, state that the parties undertake to respect and ensure to all individuals the rights recognized in the present covenant without distinction of any kind such as race, religion, or other status.

In other words, the international human rights covenant recognizes that these rights must be enjoyed without discrimination on any ground — and they give examples of some grounds — or other status. What we call, as you know, the *ejusdem*

Mme Landolt: J'ai lu une abondante jurisprudence dans ce domaine. Dans chaque cas, les gens ont utilisé l'orientation sexuelle dans le but d'élargir leurs droits. Prenons l'adoption comme exemple. Il y a récemment eu une décision en Ontario dans une cause où l'orientation sexuelle a été utilisée pour obtenir des droits de famille. C'est là-dessus que l'accent a été mis. En utilisant l'expression «orientation sexuelle», ils tentent d'élargir les droits dans ces provinces. Au niveau fédéral, ils veulent un élargissement des droits de personne mariée. Ce n'est pas une question de discrimination au lieu de travail. Je n'ai vu aucun cas du genre.

Le sénateur Kinsella: Les rapports annuels des commissions des droits de la personne dans ces huit provinces contiennent la liste des plaintes pour discrimination fondée sur ce motif qu'elles ont reçues. Ces plaintes sont nombreuses et concernent toutes sortes de domaines. À mon sens, cela prouve que, dans ces provinces en tout cas, il y a eu de nombreux cas de discrimination fondée sur ce motif.

Mme Landolt: Ces commissions reçoivent des plaintes, mais les décisions n'ont pas encore été rendues. Les problèmes ont peut-être été réglés, mais on n'en a jamais eu vent. Les commissions peuvent très bien recevoir des plaintes, car n'importe qui peut se plaindre. Les commissions des droits de la personne ont la réputation d'accepter des plaintes de tous genres, même si elles ne sont pas compétentes dans le domaine concerné. La Commission canadienne des droits de la personne accepte régulièrement des plaintes qu'elle n'est pas habilitée à entendre. Ce n'est pas parce qu'une plainte a été acceptée qu'un crime a été commis en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

Le sénateur Kinsella: Je vais maintenant passer à autre chose et vous remercier d'avoir attiré notre attention sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le Canada est signataire.

Vous avez tout à fait raison de dire que le pacte social établit que les parties au pacte reconnaissent la nécessité d'accorder une protection et une aide maximales à la famille, qui est l'unité naturelle fondamentale de la société. Quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, celui-ci dit que la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État.

Il est évident que le droit de la famille est reconnu ici au Canada et dans la communauté internationale. J'attirerais néanmoins votre attention sur l'article II du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sur l'article II du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces deux articles, un peu à la manière de l'article 15 de notre Charte, disent que les États parties s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus les droits reconnus dans les pactes concernés, sans distinction aucune, notamment de race, de religion ou de toute autre situation.

En d'autres termes, les pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme reconnaissent que ces droits doivent être exercés sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit — et ils en donnent des exemples. Ce que nous appelons, comme

generis rule, which is the same kind of categories of non-discrimination, apply here.

If I heard you correctly, you said that the international human rights covenant recognizes the right of the family, something with which I agree, but that it does not recognize the right of people to be free from discrimination because of sexual orientation. I suggest that the other status and the exemplary nature of the list is inclusive thereof.

Ms Landolt: I would make two comments. First, the natural family is protected under the Universal Declaration of Human Rights. If you amend the federal Human Rights Act by including sexual orientation, you will then not be protecting the traditional natural family which is the one that produces children for future generations. The homosexual and lesbian relationship, by its very nature, cannot do so. Therefore, you will be contravening the provisions of the Universal Declaration of Human Rights.

Second, stopping discrimination generally means stopping unjust discrimination. It does not mean that you can pass legislation saying that brothers and sisters may have sexual relations and that this should be recognized; or that a father and a daughter may have sexual relations. You must use what is generally accepted as a result of a general consensus in society. There would not appear to be anything in any legislation that would give this protection for the homosexual relationship to make it a family, which we suggest contravenes the Universal Declaration of Human Rights.

It is not such a broad statement that it means "all discrimination of all types." It simply means the generally accepted kind of discrimination, which involves race, creed, religion and analogous types. It does not mean brothers and sisters who engage in incest or people with red hair, for example. You simply do not do that. There are certain standard human rights protections, as I mentioned in my brief, which are universal. However, they do not include this.

Senator Kinsella: Ms Landolt, are you aware that at the United Nations Human Rights Committee meeting held in Geneva in March of 1994 sexual orientation was found to be inclusive within the two international covenants?

Ms Landolt: That is not, however, stated in any UN document. Certainly, Canada has been trying to push it. I attended both the Beijing conference and the Cairo conference. I have seen Canada trying to do it. I have seen representatives of other nations soundly reject any such proposal.

Senator Milne: I am concerned about this supplementary information form from the University of Ottawa which you have included in your brief. I know it has been clearly pointed out to you that education falls clearly under the jurisdiction of the

vous le savez, la règle *ejusdem generis*, qui est le même genre de catégories de non-discrimination, s'applique ici.

Si je vous ai bien entendue, vous avez dit que les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent le droit de la famille, ce sur quoi je suis d'accord avec vous, mais ils ne reconnaissent pas le droit des gens d'être libres de discrimination à cause de leur orientation sexuelle. Je pense néanmoins que l'expression «de toute autre situation», ajoutée aux autres exemples donnés dans la liste, permet de conclure que l'orientation sexuelle y est incluse.

Mme Landolt: J'aurais deux observations à faire. Tout d'abord, la famille naturelle est protégée en vertu de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Si vous modifiez la Loi canadienne sur les droits de la personne pour y inclure l'orientation sexuelle, vous ne protégerez alors plus la famille naturelle traditionnelle, qui est celle qui produit les enfants des générations futures. Le couple d'homosexuels ou de lesbiennes ne peut, par définition, pas produire ces enfants. Par conséquent, vous iriez à l'encontre des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Deuxièmement, mettre fin à la discrimination signifie de façon générale mettre fin à la discrimination injuste. Cela ne veut pas dire adopter des lois qui disent que des frères et sœurs peuvent avoir des rapports sexuels et que cela devrait être reconnu, ou qu'un père et sa fille peuvent avoir des relations sexuelles. Il faut s'appuyer sur ce qui est généralement accepté comme faisant l'objet d'un consensus général au sein de la société. Il n'y a rien dans aucune loi qui conférerait à un couple homosexuel une protection telle que ce couple serait une famille, et cela irait selon nous à l'encontre de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

La déclaration n'est pas si large qu'elle sous-entend «toute discrimination de tout genre». L'article veut simplement parler des types de discrimination généralement reconnus, soit la discrimination fondée sur la race, la religion ou des motifs analogues. Cela ne vise pas les frères et sœurs qui s'adonnent à des relations incestueuses, ni toutes les personnes qui ont les cheveux roux, par exemple. Cela n'est tout simplement pas prévu. Il est question ici de certains droits de l'homme fondamentaux, qui sont universels, comme je l'ai dit dans mon exposé. Mais cela ne doit pas inclure ce genre de choses.

Le sénateur Kinsella: Madame Landolt, savez-vous que lors de la réunion tenue à Genève en mars 1994 par le comité des droits de l'homme des Nations Unies les participants ont conclu que l'orientation sexuelle devait être considérée comme incluse dans les listes énoncées dans les deux pactes internationaux?

Mme Landolt: Cela n'est dit dans aucun document des Nations Unies. Le Canada a certainement poussé dans ce sens. J'ai assisté et à la Conférence de Beijing et à celle du Caire. J'ai vu ce que le Canada essayait d'y faire. Mais j'ai vu les représentants d'autres pays s'opposer fermement à toute proposition en ce sens.

Le sénateur Milne: Je suis préoccupée par ce formulaire de renseignements supplémentaires de l'Université d'Ottawa que vous avez joint à votre mémoire. Je sais qu'on vous a dit très clairement que l'éducation relève de la compétence de la province

province of Ontario. I have not read the Ontario Human Rights Code. However, do you know if there is anything in it which says that there shall be preferential treatment?

Ms Landolt: Yes. The Ontario Human Rights Code states that there should be no discrimination on the basis of sexual orientation. Therefore, it has been interpreted as to include giving special advantages to these people on the alleged basis that they have suffered discrimination and that they should therefore be brought forward.

Senator Milne: Who is "they"?

Ms Landolt: The University of Ottawa.

This form was given to you as an example, senator. When you have employment equity provisions in federal statutes, you also have services. That is exactly the same. You will have the same problems. You will have a quota system. I am well aware that this matter is provincial, as dealt with by section 92 of the BNA Act. However, it is an example of what will happen.

What we are suggesting to you is that one needs to have merit, marks, ability and competence. What does one's sexual practices have to do with one's ability to be a lawyer or a nurse, for example? When there are federal employment equity provisions, it will in fact be a quota system. What you will get is a quota for homosexuals and lesbians.

Senator Milne: Madam Chair, in the interests of fairness, I wish to read into the record what it states on the bottom of this form from the University of Ottawa.

The information provided will be considered in a matter consistent with the Ontario Human Rights Code. After a student has been admitted, the information will not be used for any purpose other than arranging reasonable accommodation or the implementation of the Education Equity Program.

I think that pretty well covers it.

Ms Landolt: That is exactly our point. What we are saying is that they are giving preference by getting into this equity program. I would ask you to turn the page and look at what is says under the heading "Education Equity". That, indeed, is the problem. They are getting preferential treatment.

Since there is federal employment legislation and a federal Human Rights Act which includes services, you will therefore see that we are saying that you are asking for a quota system. This is an example of what will be the result of this amendment.

In fact, I suggest and submit to you again that what you have here are apparently simple words with an apparently simple solution to an apparent discrimination. You will have anything but simple solutions when we know that this will lead to all sorts of ramifications to 50 statutes in Canada, including the Criminal Code. We must look at this matter realistically.

de l'Ontario. Je n'ai pas lu le Code des droits de l'homme de l'Ontario. Cependant, savez-vous qu'il s'y trouve quelque chose qui dit qu'il doit y avoir un traitement préférentiel?

Mme Landolt: Oui. Le Code des droits de l'homme de l'Ontario dit qu'il ne doit pas y avoir de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Par conséquent, cela a été interprété comme exigeant que des avantages spéciaux soient accordés à ces gens qui ont prétendument été victimes de discrimination et qu'ils s'expliquent.

Le sénateur Milne: De qui parlez-vous lorsque vous dites «ils»?

Mme Landolt: De l'Université d'Ottawa.

Ce formulaire vous a été remis en tant qu'exemple, madame le sénateur. Lorsqu'il y a des dispositions concernant l'égalité en matière d'emploi dans des textes réglementaires fédéraux, il y a également des services. C'est exactement la même chose ici. Vous aurez les mêmes problèmes. Vous aurez un système de quotas. Je sais très bien que cette question est provinciale, en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Cependant, c'est un exemple de ce qui va arriver.

Ce que nous disons, c'est que personne n'a besoin de mérite, de notes, d'aptitudes et de compétences. Qu'est-ce que les pratiques sexuelles d'une personne ont à voir avec sa capacité d'être avocat ou infirmier, par exemple? Lorsqu'il y a des exigences fédérales sur le plan d'équité dans l'emploi, il y a en fait un système de quotas. Ce qu'on aura, ce sera un quota d'homosexuels et de lesbiennes.

Le sénateur Milne: Madame la présidente, dans l'intérêt de l'équité, j'aimerais lire, afin que cela figure au procès-verbal, ce qui est imprimé au bas de ce formulaire de l'Université d'Ottawa.

Les renseignements fournis dans ce formulaire seront traités conformément aux directives du Code des droits de la personne de l'Ontario. Une fois un étudiant admis, les renseignements ne seront pas utilisés à des fins autres que d'accommodement raisonnable ou d'exécution du Programme d'équité dans l'éducation.

Je pense que cela couvre assez bien la question.

Mme Landolt: Précisément. Ce que nous disons, c'est qu'ils accordent une préférence en vertu de ce programme d'équité. Je vous demanderais de retourner la page et de regarder ce qui figure sous le titre «Équité dans l'éducation». C'est là, justement, le problème. On leur accorde un traitement préférentiel.

Étant donné qu'il existe des lois fédérales en matière d'emploi et une Loi canadienne sur les droits de la personne qui englobe les services, vous conviendrez que ce qui est demandé ici, c'est un système de quotas. C'est là un exemple du genre de chose qu'amèneraient les modifications proposées.

Je répéterai une nouvelle fois que ce que vous avez ici ce sont des mots apparemment simples, avec une solution apparemment simple à une discrimination apparente. Or, vous aurez tout le contraire de solutions simples, car on sait que cela aura toutes sortes de ramifications pour 50 lois canadiennes, y compris le Code criminel. Il nous faut examiner cette question de façon réaliste.

Senator Milne: Ms Landolt, this leads me back into something else. I am a heterosexual female, a wife and a mother, with an increasing tribe of grandchildren. I do not feel in any way whatsoever that my family or any other family in Canada is threatened by this bill. Why do you feel so threatened by it?

Ms Landolt: I am a wife and a mother, too. I do not have grandchildren; however, I hope they will come in due course. It does not make any difference what you or I feel as wives and mothers. I simply have to look objectively as a lawyer to see what has happened. When you put sexual orientation into the legislation, it will result in marital and sexual benefits. There will be a threat to the natural family for numerous reasons. If you would like me to go down the list, I can do so.

Senator Milne: No, I certainly would not like you to go down the list. I would just point out that marital benefits are not included in this bill whatsoever.

Ms Landolt: I wish that were true. We know what will happen, however, if you do not define "sexual orientation." The courts, which are totally unsuited to do so, will strike this down and include marital relations and spousal benefits.

Senator Gigantès: The form from the University of Ottawa is interpreted by you in one way, but there are other ways to interpret it. For instance, when I was a young university student, I would have felt that it would have been a terrible discrimination against me, being a fervent heterosexual, to be put among homosexuals. Perhaps this bill is for the protection of fervent young heterosexuals.

Ms Landolt: That appears to be your problem. I never had any problem at all when I attended law school, and I had homosexual friends who caused me no problems.

Senator Gigantès: I have on occasion in the past, much to my chagrin — and I usually responded violently — been harassed by a homosexual. Segregating a young heterosexual from homosexuals might avoid such situations.

Ms Landolt: I have been harassed by men. Should we segregate men too? It would save a lot of harassment if no men were around.

Senator Gigantès: Personally, I have never harassed a woman.

Ms Landolt: I am glad to hear that.

The Chair: Let us concentrate on the subject-matter of this particular legislation, please.

Senator Gigantès: In terms of logic, your reasoning will make poor Aristotle spin in his grave.

Ms Landolt: I think Aristotle is clearly logical. He would say, "Thank heavens someone is using common sense and looking at this issue rationally, not emotionally." Legislators should look at

Le sénateur Milne: Madame Landolt, cela me ramène à autre chose. Je suis femme, hétérosexuelle, épouse et mère, avec une tribu toujours croissante de petits-enfants. J'ai l'impression que ni ma famille ni aucune autre famille au Canada ne sont aucunement menacées par le projet de loi. Pourquoi vous sentez-vous si menacée par lui?

Mme Landolt: Je suis moi aussi épouse et mère. Je n'ai pas encore de petits-enfants, mais j'espère que cela viendra. Peu importe ce que vous et moi ressentons en tant qu'épouses et mères. Il me suffit d'examiner la question de façon objective, en ma qualité d'avocate, pour voir ce qui se passe. Dès que l'orientation sexuelle sera insérée dans la loi, cela donnera lieu à des avantages de personne mariée et de famille. Il y aura, pour diverses raisons, menace pour la famille naturelle. Si vous aimeriez que je parcoure toute la liste avec vous, je veux bien le faire.

Le sénateur Milne: Non, je ne voudrais pas que vous parcouriez toute la liste. Je tiens tout simplement à souligner que les avantages de personne mariée ne sont nulle part inclus dans le projet de loi.

Mme Landolt: J'aimerais que ce soit le cas. Nous savons ce qui se passera, néanmoins, si vous ne définissez pas «orientation sexuelle». Les tribunaux, qui sont tout à fait inaptes à s'occuper de ce genre de chose, vont rejeter cela et inclure les relations conjugales et les avantages de conjoint.

Le sénateur Gigantès: Le formulaire de l'Université d'Ottawa est interprété par vous d'une certaine façon, mais il existe d'autres façons de l'interpréter. Par exemple, lorsque j'étais jeune étudiant à l'université, fervent hétérosexuel que je suis, ç'aurait été pour moi terriblement discriminatoire à mon endroit que l'on me mette parmi des homosexuels. Peut-être que le projet de loi vise la protection des jeunes et fervents hétérosexuels.

Mme Landolt: Vous avez peut-être eu un problème. Moi, je n'en ai jamais eu lorsque j'étais à l'École de droit, et j'avais des amis homosexuels qui ne me posaient aucun problème.

Le sénateur Gigantès: J'ai à l'occasion par le passé, à mon vif dépit — et j'ai en général réagi violemment — été harcelé par un homosexuel. Le fait de séparer les jeunes hétérosexuels des homosexuels pourrait peut-être éviter ce genre de situation.

Mme Landolt: J'ai été harcelée par des hommes. Devrait-on également mettre les hommes à part? Il y aurait beaucoup moins de harcèlement s'il n'y avait pas d'hommes autour de nous.

Le sénateur Gigantès: Je n'ai pour ma part jamais harcelé de femme.

Mme Landolt: Cela me fait plaisir de l'entendre.

La présidente: Concentrons-nous sur l'objet du projet de loi qui nous occupe, si vous le voulez bien.

Le sénateur Gigantès: Pour ce qui est de votre logique, si Aristote vous entendait, il se retournerait dans sa tombe.

Mme Landolt: Je pense qu'Aristote est très logique. Il dirait «Dieu merci! Voilà quelqu'un qui fait preuve de bon sens et qui examine la question avec sa raison et non pas avec son cœur».

this issue responsibly, not emotionally by catering to special interest groups.

Senator Gigantès: Let us spare this committee from a debate on Aristotle. I have my doctorate in Aristotle; you only have law.

On another point, you said that homosexual couples threaten the family.

Ms Landolt: Yes, the natural family.

Senator Gigantès: Because they do not produce children.

Ms Landolt: Not at all. That is not what I said. The purpose of the natural family is to create the next generation; because of that, they are given special benefits and recognition to encourage the birth of children. Homosexuals and lesbians, by their very relationship, cannot make that benefit or that contribution to society. Therefore, they should not get special recognition. The heterosexual, traditional family is necessary for society; because of that, they get special benefits. Why would you give special benefits to people who cannot make that enormous, all-important contribution to society?

There is little money to go around today. In many cases, traditional families are hard pressed to keep food on the table. Why would we distribute to people who cannot make that contribution? This inclusion gives social and legal recognition and puts on the same plane people who make this tremendous contribution which has, historically, been necessary.

Senator Gigantès: How about a couple that, after they are married, turns out to be sterile on both sides?

Ms Landolt: That is irrelevant.

Senator Gigantès: They are a man and a woman. Should they receive spousal rights?

Ms Landolt: The purpose of the legislation is to encourage the birth of children and to raise children. It is irrelevant if a couple chooses not to have children or cannot have them. That is not the social policy we have in mind.

Senator Gigantès: If it is irrelevant, why do you mind homosexual couples having children?

Ms Landolt: The purpose, senator, is to encourage the birth of the next generation and raise the next generation. That is the purpose.

Senator Gigantès: If that is the purpose, you should deny those benefits to legally married heterosexual couples who are sterile.

Ms Landolt: That is why you want to limit it to people who can create the next generation.

Senator Gigantès: Therefore, sterile people who marry should not have those benefits.

Ms Landolt: Senator Gigantès, I hope you are not being deliberately obtuse. I trust this is just an aberration.

Les législateurs devraient examiner cette question avec leur raison et non pas avec leur coeur, en se pliant aux vœux de certains groupes d'intérêts spéciaux.

Le sénateur Gigantès: Épargnons au comité un débat sur Aristote. J'ai fait mon doctorat sur Aristote; vous, vous n'avez que votre droit.

Passons maintenant à autre chose. Vous dites que les couples homosexuels menacent la famille.

Mme Landolt: Oui, la famille naturelle.

Le sénateur Gigantès: Parce qu'ils ne produisent pas d'enfants.

Mme Landolt: Pas du tout. Ce n'est pas ce que j'ai dit. L'objet de la famille naturelle est de créer la génération suivante; à cause de cela, on leur accorde des avantages spéciaux et une certaine reconnaissance pour favoriser la naissance d'enfants. Les homosexuels et les lesbiennes, en vertu des relations qu'ils entretiennent, ne peuvent pas faire cette contribution à la société. Ils ne devraient par conséquent pas obtenir de reconnaissance spéciale. La famille traditionnelle hétérosexuelle est nécessaire pour la société et c'est pourquoi on lui offre des avantages spéciaux. Pourquoi offrirait-on des avantages spéciaux à des personnes qui ne font pas cette énorme contribution essentielle à la société?

L'argent se fait rare de nos jours. Dans de nombreux cas, les familles traditionnelles ont bien du mal à mettre du pain sur la table. Pourquoi distribuerait-on de l'argent à des personnes qui ne peuvent pas faire cette contribution? Cette inclusion leur accorderait une reconnaissance sociale et juridique et les mettrait sur le même niveau que les personnes qui font cette contribution énorme qui a, historiquement, été nécessaire.

Le sénateur Gigantès: Qu'en est-il d'un couple qui découvre après le mariage, que chacun d'eux est stérile?

Mme Landolt: Cela n'a rien à voir.

Le sénateur Gigantès: Il s'agit d'un homme et d'une femme. Devraient-ils bénéficier de droits de conjoint?

Mme Landolt: L'objet de la loi est de favoriser la naissance d'enfants et de faciliter le fait de les élever. Peu importe qu'un couple choisisse de ne pas avoir d'enfants ou ne puisse pas en avoir. Ce n'est pas la politique sociale que nous avons en tête.

Le sénateur Gigantès: Si cela n'a rien à voir, pourquoi cela vous ennuie-t-il que des couples homosexuels aient des enfants?

Mme Landolt: Le but, sénateur, est d'encourager la naissance de la génération suivante et de faciliter le travail qu'il faut faire pour l'élever. Voilà le but.

Le sénateur Gigantès: Si c'est là le but, vous devriez refuser ces avantages aux couples hétérosexuels mariés qui sont stériles.

Mme Landolt: C'est pourquoi nous voulons limiter cela aux personnes capables de créer la génération suivante.

Le sénateur Gigantès: Par conséquent, les personnes stériles qui se marient ne devraient pas jouir de ces avantages.

Mme Landolt: Sénateur Gigantès, j'ose espérer que vous ne faites pas exprès de ne pas comprendre, d'être borné. J'espère que ce n'est qu'un moment d'aberration.

Senator Gigantès: I am not being obtuse. You are being illogical.

Ms Landolt: Senator Gigantès, the social policy of the legislation is to encourage the birth of the next generation. If a couple chooses not to or cannot have children, they still have the capacity to have children. That is their business. Homosexual couples cannot do so by the very nature of their biological problems. Therefore, it is not within social policy to distribute marital benefits.

Homosexual couples would be put on the same plane of people who are making this enormous sacrifice to future generations by saying their relationship is equal to those who are making this tremendous contribution to society.

Senator Doyle: With respect to the discussion which so aroused Senator Gigantès surrounding the application for the University of Ottawa, we have been reassured that nothing was meant other than a question of arranging suitable accommodation. I wonder what we would have said if you had been asked to mention whether or not you were a black so suitable accommodation could be arranged?

The Chair: Interestingly enough, Senator Doyle, the question is also asked: Are you a cultural, racial or linguistic minority person? This is a self-identification form.

Senator Doyle: Since I had not read that, I would include that in my comments. I find myself seeing perhaps more clearly the reason for the bill that has been proposed.

Senator Nolin: It should be mentioned that the specific form says "optional categories." Applicants are under no obligation to answer these questions.

Senator Bryden: Whether I agree or disagree with the positions you presented this morning, I appreciate the courage you have shown.

I should remind honourable senators that a number of the views and emotional concerns reflected by the three witnesses here are heart-felt views by a large number of ordinary Canadians. I would not want these three witnesses to leave thinking that somehow they had been bested either by logic or law.

I would express my appreciation for your appearance here today and attempting to represent the views of a large number of ordinary Canadians.

Ms Landolt: I am glad you raised that point. This is the second time within the past year that our views have been attacked. We are Canadians citizens and we represent a large segment of the Canadian population. We would like to think that the appointed members of the Senate would respect the dignity and views of other individuals. I am grateful that you have finally said what has long been overdue. These are emotional issues.

Le sénateur Gigantès: Je ne suis pas borné. C'est vous qui êtes illogique.

Mme Landolt: Sénateur Gigantès, la politique sociale qui sous-tend la législation est d'encourager la naissance de la génération suivante. Si un couple choisit de ne pas avoir d'enfants ou bien ne peut pas en avoir, il n'en demeure pas moins qu'il a cette capacité d'avoir des enfants. Le reste, c'est son affaire. Or, les couples homosexuels ne peuvent pas faire d'enfants, du fait de la nature même de leurs problèmes biologiques. Voilà pourquoi la politique sociale ne doit pas leur reconnaître d'avantages de personne mariée.

Les couples homosexuels seront placés sur le même pied que les personnes qui font cet énorme sacrifice pour les générations futures, si l'on dit que leur relation est égale à celle des personnes qui font cette énorme contribution à la société.

Le sénateur Doyle: En ce qui concerne la discussion relativement à la demande de renseignements de l'Université d'Ottawa et qui a tant enflammé le sénateur Gigantès, on nous assure que le seul but était de prévoir un logement convenable. Je me demande ce qu'on aurait dit si l'on vous avait demandé de dire si vous étiez Noir ou non pour qu'on puisse vous trouver un logement approprié?

La présidente: Chose intéressante, sénateur Doyle, on pose également la question suivante: Appartenez-vous à une minorité culturelle, ethnique ou linguistique? Il s'agit d'un formulaire d'auto-identification.

Le sénateur Doyle: Vu que je n'ai pas lu cela, je l'inclurais dans mes remarques. Je commence à voir un peu mieux le pourquoi du projet de loi.

Le sénateur Nolin: Il conviendrait de mentionner que le formulaire dit qu'il est facultatif de s'inscrire dans l'une ou l'autre des catégories. Les demandeurs ne sont nullement tenus de répondre à ces questions.

Le sénateur Bryden: Que je sois ou non favorable aux positions que vous avez exposées ce matin, j'apprécie le courage dont vous avez fait preuve.

Je tiens à rappeler aux sénateurs que nombre des opinions et préoccupations très chargées qui ont été exprimées par les trois témoins que nous avons devant vous sont celles, très senties, d'un grand nombre de citoyens. Je ne voudrais pas que nos trois invitées nous quittent avec l'impression d'avoir été battues par la logique ou par la loi.

Je vous remercie d'être venues comparaître devant nous aujourd'hui et d'avoir tenté d'exposer les opinions d'un grand nombre de citoyens canadiens.

Mme Landolt: Je suis heureuse que vous ayez souligné cela. C'est la deuxième fois depuis un an qu'on attaque nos opinions. Nous sommes des citoyennes canadiennes et nous représentons un vaste segment de la population canadienne. Nous nous plaisons à croire que les personnes nommées au Sénat respectent la dignité et les opinions d'autrui. Je vous suis reconnaissante d'avoir dit quelque chose que nous attendions depuis trop longtemps. Il s'agit ici de questions très chargées, qui suscitent beaucoup d'émotions.

The Chair: I wish to thank all three of you for presenting your position to the best of your ability. It was extremely well presented.

Honourable senators, our next group of witnesses represents the Professional Institute of the Public Service of Canada. Mr. Steve Hindle is the President of the association; Mr. Stuart Hall is the Chair of the Subcommittee on Sexual Orientation; and Ms Hélène Paris is the Research Officer.

Mr. Steve Hindle, President, Professional Institute of the Public Service of Canada: Honourable senators, before we begin, I should like to thank you for giving the professional institute the opportunity to speak on this important issue on behalf of our members.

I would like to introduce Stuart Hall, chair of our subcommittee on sexual orientation, and Hélène Paris, research officer in staff resource for the subcommittee. Together they prepared this brief.

Inclusion of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination in the Canadian Human Rights Act is long overdue. This amendment has been requested by the Canadian Human Rights Commission, recommended many times by parliamentary committees, and promised during the last decade by successive federal governments. In fact, seven ministers of justice since 1985 have promised to amend the act to include sexual orientation but have failed to deliver on their promise.

Improvements in the protection of Canadians from discrimination on the basis of sexual orientation have therefore not been the result of legislative reform but the efforts of our judicial courts.

The institute hopes that Parliament will help to end discrimination towards gays, lesbians and bisexuals by granting them equal recognition before and under the law as well as the right to equal protection and equal benefit of the law. We believe that our brief will help you make a right and fair decision.

The Professional Institute of the Public Service of Canada was founded in 1920 to protect the interests of scientific and professional public employees. One of the main goals of the institute is to secure our members' rights as found in contracts, in statutes, in common law and in customs. The institute seeks to improve the working conditions of all its members either through collective or individual representation.

The institute recognizes that a significant minority of its membership is composed of gay, lesbian and bisexual people. The institute supports a non-discriminatory definition of "common-law spouse" whenever it has the effect of denying benefits on the basis of sexual orientation.

In 1990, the institute successfully negotiated the removal of the words "of the opposite sex" from the definition of "common-law spouse" in the collective agreement of one of its bargaining units, the Senate of Canada Legislative Clerks. This landmark achievement allows for the provision of spousal benefits such as

La présidente: Je vous remercie toutes les trois d'avoir fait de votre mieux pour nous exposer votre position. Votre présentation a été très bien faite.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre des représentants de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada. M. Steve Hindle est le président de l'association; M. Stuart Hall est le président du sous-comité sur l'orientation sexuelle, et Mme Hélène Paris est agente de recherche.

M. Steven Hindle, président, Institut professionnel de la fonction publique du Canada: Honorables sénateurs, je tiens, avant de commencer, à vous remercier d'avoir donné à l'Institut professionnel l'occasion de vous entretenir de cette question d'orientation sexuelle, d'intérêt pour nos membres.

Permettez-moi de vous présenter Stuart Hall, président du sous-comité sur l'orientation sexuelle de l'Institut, et Hélène Paris, agente de recherche à l'Institut et personne-ressource pour le Sous-comité. Ils ont préparé le mémoire ensemble.

L'insertion de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite dans la Loi canadienne sur les droits de la personne se fait attendre depuis longtemps. La Commission canadienne des droits de la personne a réclamé cette modification; les comités parlementaires l'ont recommandée à maintes reprises; et les gouvernements fédéraux de la dernière décennie l'ont promise. De fait, depuis 1985, sept ministres de la Justice n'ont pas su tenir leur promesse de modifier la Loi pour y inclure l'orientation sexuelle.

Si les Canadiens ont pu bénéficier d'une protection accrue contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, ce n'est pas en raison d'une réforme législative, mais bien grâce aux causes qui se sont retrouvées devant les tribunaux.

L'Institut espère que le Parlement appuiera les efforts déployés pour mettre un terme à la discrimination envers les gais, les lesbiennes et les bisexuels en leur accordant le droit d'être reconnus et protégés et de tirer avantage de la législation au même titre que les autres Canadiens. Nous croyons que le présent mémoire vous aidera à prendre une décision éclairée.

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada a été fondé en 1920 en vue de protéger les intérêts des fonctionnaires scientifiques et professionnels. L'un des buts principaux de l'Institut est de protéger les droits reconnus à ses membres dans les conventions collectives, les lois, la common law et les coutumes. L'Institut cherche par la représentation collective et individuelle à améliorer les conditions de travail de tous ses membres.

L'Institut reconnaît que les gais, lesbiennes et bisexuels forment une minorité importante de ses membres. Il appuie une définition non discriminatoire de «conjoint de droit commun» lorsque cette expression a comme conséquence de nier des avantages sociaux pour des raisons d'orientation sexuelle.

En 1990, l'Institut a réussi à négocier la suppression de l'expression «du sexe opposé» de la définition de «conjoint de fait» dans la convention collective de l'une de ses unités de négociation — les greffiers législatifs du Sénat du Canada. Cette réussite, qui fera date dans l'histoire, assure entre autres aux

family-related and bereavement leave to employees in same-sex relationships.

I wish to point out that Appendix A in our brief contains a list of professional institute actions in support of its gay, lesbian and bisexual members. During our 1993 annual general meeting, delegates strongly adopted and reiterated their support for resolutions dealing with employment equity, zero tolerance for discrimination, and for equal benefits for gay and lesbian couples.

The 1993 resolution on equal benefits for lesbian and gay partners empowers us to make representations like this one. The professional institute has supported and continues to support its members in the presentation of grievances due to discrimination on the basis of sexual orientation. The Public Service Staff Relations Board recently heard a grievance involving the denial of bereavement leave to an institute member upon the death of his same-sex spouse. An excerpt from this decision is included in Appendix B of our brief.

The reasons given by the adjudicator for granting the grievance clearly explain the relation between the Canadian Human Rights Act and collective agreements.

In rendering her decision, the adjudicator explained that, as an adjudicator, her function was to apply the law of the land to relevant provisions of the collective agreement and to determine whether the provisions — in this case, the definition of “common-law spouse” — was in accordance with the Canadian Human Rights Act and the case law.

The adjudicator summarized her reasons for granting the grievance as follows:

Since it is my duty as an adjudicator to apply the law of the land and the human rights legislation is paramount over inconsistent legislative provisions, and certainly over inconsistent provisions of the collective agreement, I will give no effect to the words “of the opposite sex” found in the definition of “common-law spouse”.

In this case, the adjudicator not only found that the definition of “common-law spouse” in the collective agreement was contrary to the Canadian Human Rights Act and to the case law, but also to another article in the collective agreement. Article 44 of the agreement provides that there shall be no discrimination practised with respect to an employee by reason of sexual orientation.

The sexual orientation amendment to the Canadian Human Rights Act would facilitate the negotiation of non-discriminatory definition of spouse in all of our collective agreements. Grievances such as this one could be avoided in the future.

The other important point raised by the adjudicator was the paramountcy of the Canadian Human Rights Act over federal legislation. For instance, the Supreme Court of Canada has recognized that human rights legislation will prevail when legislation is silent on a point or is in conflict with human rights legislation. Similarly, when legislation is found to be discrimina-

employés qui vivent des relations homosexuelles les congés pour obligations familiales et ceux pour décès.

Je souligne qu'à l'annexe A de notre mémoire figure une liste des mesures prises par l'Institut à l'appui de ses membres gais, lesbiennes et bisexuels. Au cours de notre assemblée générale annuelle de 1993, les délégués ont clairement voté en faveur d'un appui réitéré aux résolutions d'équité en matière d'emploi, de tolérance zéro face à la discrimination et d'avantages égaux pour les couples homosexuels.

La résolution de 1993 portant sur des avantages égaux pour les couples homosexuels nous habilite à intervenir auprès de vous. L'Institut professionnel appuie inlassablement les membres qui déposent des griefs pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. La Commission des relations de travail dans la fonction publique a récemment entendu un grief relatif au refus opposé à un membre de l'Institut à la suite d'une demande de congé pour décès liée à la mort de son conjoint de même sexe. Un extrait de cette décision figure à l'annexe B de notre mémoire.

L'arbitre a accueilli le grief en expliquant clairement dans ses motifs le lien à faire entre la Loi canadienne sur les droits de la personne et les conventions collectives.

L'arbitre y précise qu'à ce titre elle se doit d'appliquer le droit du pays aux dispositions pertinentes de la convention collective pour déterminer si celles-ci — en l'occurrence la définition de «conjoint de droit commun» — respectent la Loi canadienne sur les droits de la personne et la jurisprudence.

Elle trace les grandes lignes de ses motifs en ces termes:

Étant donné qu'à titre d'arbitre je dois appliquer le droit du pays et que la législation sur les droits de la personne a préséance sur des dispositions législatives contradictoires, et d'autant plus sur des dispositions contradictoires de la convention collective, je n'appliquerai pas les termes «du sexe opposé» contenus dans la définition de «conjoint de droit commun».

Dans le cas en l'espèce, l'arbitre a déterminé que la définition de «conjoint de droit commun» de la convention collective allait à l'encontre non seulement de la loi et de la jurisprudence, mais également d'un autre article de la convention. L'article 44 de la convention dispose qu'il ne doit pas y avoir de discrimination à l'égard d'un employé du fait de son orientation sexuelle.

L'insertion de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite dans la Loi canadienne sur les droits de la personne faciliterait la négociation d'une définition non discriminatoire de «conjoint» dans toutes nos conventions collectives. Un grief comme celui précité deviendrait par le fait même inutile dans l'avenir.

L'autre point d'importance soulevé par l'arbitre met en lumière la primauté de la Loi canadienne sur les droits de la personne sur les lois fédérales. Par exemple, la Cour suprême du Canada a reconnu que la législation en matière de droits de la personne prévaudra si une loi est muette sur un point en particulier ou si elle est contraire à la première. De même, une loi sera déclarée

tory, it is rendered inoperative. Therefore, an amendment to the Canadian Human Rights Act to include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination would ensure that federal government legislation, policies and directives are non-discriminatory. For example, without legislative protection nothing prevents the federal government from abolishing the directive it issued in 1995 extending work-related leaves to its gay, lesbian and bisexual employees.

Canadians should know clearly what is and what is not the law by reading it and not by reference to court decisions. An amendment granting gays, lesbians, and bisexuals, equal rights under the Canadian Human Rights Act would provide clear guidelines to the courts and prevent contrary rulings such as the February 1996 ruling from the Alberta Court of Appeal in *Vriend v. Alberta* and from the Ontario Court of Appeal in *Haig and Birch v. Canada*.

The sexual orientation amendment would also bring the act into greater harmony with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Last year, in *Egan-Nesbit v. Canada*, the Supreme Court of Canada found that sexual orientation must be read into the Canadian Charter of Rights and Freedoms as a ground of discrimination and that the refusal to recognize same-sex relationships was discriminatory under section 15 of the Charter.

However, the court decided to allow a certain piece of legislation, the Old Age Security Act, to stand because this piece of legislation can be justified since the government is entitled to take an incremental approach to bringing its laws into conformity with the charter.

It is clear by this decision from the highest court in the land that Parliament has the responsibility of bringing its laws into conformity with the Charter to ensure equality for all Canadians including gays, lesbians and bisexuals. It also means that every Canadian law that fails to recognize same-sex relationships is discriminatory and is subject to legal challenge.

The question remains whether Parliament will finally recognize the rights of gays, lesbians and bisexuals to equality or continue to pour millions of dollars of taxpayers' money into defending unjust laws.

Parliament will either do the right thing and eliminate all discrimination on the basis of sexual orientation, or courts will continue to strike down discriminatory legislation on a case-by-case basis.

However, the latter option would occur at great cost to governments, to businesses, to Human Rights Commissions, to gays, to lesbians, to bisexuals, and to organizations such as ours defending equal rights for gays, lesbians and bisexuals.

inopérante si elle est discriminatoire. Grâce à la modification de la Loi en vue d'y inclure l'orientation sexuelle en tant que motif de distinction illicite, on s'assurerait de la non-discrimination des lois, des politiques et des directives fédérales.

Les Canadiens ne devraient pas avoir à s'en remettre aux décisions rendues par les tribunaux pour être au fait de la loi qui s'applique: ils devraient pouvoir se reporter aux textes de loi eux-mêmes. Une modification qui assurerait des droits égaux aux gais, lesbiennes et bisexuels aux termes de la Loi canadienne sur les droits de la personne fournirait des directives claires aux tribunaux et éviterait les jugements contradictoires comme celui de février 1996, rendu pour la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Vriend v. Alberta* et celui de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Haig and Birch v. Canada*.

L'insertion de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite permettrait aussi de mieux harmoniser la Loi et la Charte canadienne des droits et libertés. L'an dernier, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Egan-Nesbit c. Canada*, a tranché que la Charte doit se lire comme si l'orientation sexuelle était un motif de distinction illicite. La Cour a aussi déclaré que le refus de reconnaître le conjoint de même sexe était discriminatoire en application de l'article 15 de la Charte.

La Cour a toutefois décidé de ne pas se prononcer immédiatement sur la Loi sur la sécurité de la vieillesse. Selon elle, cette loi est justifiée parce que le gouvernement a le droit d'adopter une démarche étagée pour rendre ses lois conformes à la Charte.

À la lumière de cette décision rendue par la plus haute cour de justice de notre pays, il est évident que le Parlement se doit de modifier ses lois pour les rendre conformes à la Charte et assurer l'égalité devant la loi de tous les Canadiens, y compris les gais, les lesbiennes et les bisexuels. Cette décision signifie également que les lois canadiennes qui ne reconnaissent pas les conjoints de même sexe sont discriminatoires et susceptibles de contestations judiciaires.

Il reste à savoir si le Parlement reconnaîtra le droit des gais, lesbiennes et bisexuels à l'égalité ou s'il choisira de continuer de dépenser des millions de dollars appartenant aux contribuables pour défendre des lois injustes.

Le Parlement doit prendre ses responsabilités en éliminant toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou bien les tribunaux continueront, de façon ponctuelle, de rendre inopérantes les lois discriminatoires.

La deuxième option ne pourrait cependant pas venir sans grands frais pour les gouvernements, les entreprises, les commissions des droits de la personne, les gais, les lesbiennes, les bisexuels et les organismes comme le nôtre, qui défendent les droits de ces trois derniers groupes.

The amendment to include “sexual orientation” would send the strong signal that Canadian society does not tolerate discrimination against a category of people.

Canadian society strives to give deserved recognition to all its contributing components. We pride ourselves as being members of a tolerant and fair nation, and yet personal beliefs act as justification for discrimination against others. This is not an endorsement of a particular lifestyle but rather affording legal protection to all Canadians without discrimination.

In 1993, at the United Nations World Conference on Human Rights, Canada advocated international protection for gays, lesbians and bisexuals. In fact, Canada provides refugee status and asylum to people who are persecuted because they are perceived to be gay, lesbian or bisexual.

Citizenship and Immigration Canada has instructed missions abroad to consider applications for same-sex sponsorship on their merits and, where there is evidence that a stable relationship exists, to issue a visa on humanitarian and compassionate grounds.

However, Canada does not provide gays, lesbians and bisexuals in its own country the same rights as heterosexuals. By omitting to ban discrimination on the basis of sexual orientation, Canada sends the message that the country has two measures — one for its actions abroad and another for its own citizens.

Last year, the Liberal government amended the Criminal Code to protect the rights of people regardless of their sexual orientation. Sexual orientation will soon be recognized as a factor to be considered in sentencing for hate crimes. A promise was made in the Throne Speech in 1994 to amend the Canadian Human Rights Act to extend it to sexual orientation. The justice minister promised the amendment several times.

Most recently, Prime Minister Jean Chrétien promised to introduce legislation to ban discrimination on the basis of sexual orientation before the next election. It is time for Parliament to own up to its promises and amend the Canadian Human Rights Act to cover sexual orientation.

The professional institute strongly supports Bill S-2 as drafted. The amendment to the Canadian Human Rights Act will not give our gay, lesbian, and bisexual members special privileges, but it will give them legislated protection from discrimination on the basis of sexual orientation, and provide them with the same access to redress as other members of Canadian society. The amendment merely acknowledges that gays, lesbians, and bisexuals do not deserve to be harassed, discriminated against, or deprived of job-related benefits because of their sexual orientation. It is an issue of recognition of fairness, of human rights, and of equal rights.

Le fait de modifier la Loi pour y inclure l’«orientation sexuelle» démontrerait sans équivoque que la société canadienne ne tolère pas la discrimination à l’endroit d’un groupe de personnes en particulier.

La société canadienne s’efforce de reconnaître comme il se doit tous ses membres contributeurs. Nous sommes fiers de nous dire citoyens d’un pays tolérant et juste; or, les croyances personnelles justifient malgré tout la discrimination envers les autres. Nous ne tentons pas de promouvoir un mode de vie particulier, mais bien plutôt d’assurer la protection de tous les Canadiens sans différenciation.

À la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de la personne en 1993, le Canada s’est fait le défenseur de la protection internationale des gais, lesbiennes et bisexuels. En fait, le Canada accorde le statut de réfugié et l’asile aux personnes persécutées pour avoir été perçues comme gais, lesbiennes ou bisexuels.

Citoyenneté et Immigration Canada a donné comme directive aux missions à l’étranger d’évaluer sur le fond les demandes de parrainage de conjoint de même sexe et, si une relation stable existe, d’accorder un visa pour des raisons humanitaires ou de compassion.

Pourtant, le Canada n’assure pas à ses propres citoyens gais, lesbiennes et bisexuels les mêmes droits qu’aux hétérosexuels. En ne mettant pas un terme à la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle, le Canada envoie comme message qu’il obéit à la règle de deux poids, deux mesures: une règle appliquée à l’extérieur de ses frontières, l’autre à ses propres citoyens.

L’an dernier, le gouvernement libéral a modifié le Code criminel en vue de protéger les droits des citoyens sans égard à leur orientation sexuelle. Cette notion sera bientôt un facteur reconnu dans l’imposition des peines pour crimes haineux. Le gouvernement a promis, dans son discours du Trône de 1994, de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne pour y inclure l’orientation sexuelle. Le ministre de la Justice a promis à maintes reprises d’apporter cette modification.

Tout récemment, le premier ministre Jean Chrétien a promis de déposer un projet de loi pour interdire la discrimination fondée sur l’orientation sexuelle avant les prochaines élections. Il est grand temps que le Parlement respecte ses promesses et modifie la Loi canadienne sur les droits de la personne pour y inclure l’orientation sexuelle.

L’Institut professionnel appuie fermement le projet de loi S-2 dans son libellé actuel. La modification proposée ne fournira pas aux gais, lesbiennes et bisexuels des privilèges spéciaux, mais plutôt une protection législative contre toute discrimination fondée sur l’orientation sexuelle. Elle leur permettra ainsi de se prévaloir des mêmes mesures de réparation que tous les autres Canadiens. La modification proposée reconnaît purement et simplement que les gais, les lesbiennes et les bisexuels ne méritent pas de se faire harceler, de faire l’objet de discrimination ou d’être privés des avantages liés à un emploi en raison de leur orientation sexuelle. Il s’agit, somme toute, d’une question de reconnaissance d’équité, de droits de la personne et de droits égaux.

Senator Beaudoin: The legal situation is that we have a decision of the Court of Appeal of Ontario in the *Haig* case and of the Supreme Court of Canada in the *Egan* case, if I am not mistaken, and there is one dissenting opinion from the Court of Appeal in Alberta.

I am, myself, much in favour of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and when the courts in my opinion are right, we should, as parliamentarians, follow the decisions of the Supreme Court of Canada, unless we very strongly disagree with those decisions.

I agree that there is a form of discrimination here from a purely legal point of view, and that we should amend our legislation so as to comply with the decisions of the Supreme Court of Canada in that field.

The purpose of your presentation is to outline the philosophy that you want to apply in this country. Some people say we should always leave the last word to the Parliament of Canada. However, we have a charter in our constitution, and there are many, many charters in the provincial field and the federal field, so I think that, unless we have very good reasons to strongly disagree with the Supreme Court of Canada decision, we should comply with it. Is that your philosophy?

Mr. Hindle: I would have to agree. A number of the courts are busy interpreting legislation and also the application of the charter to that legislation. I think the message is quite clear from the Supreme Court of Canada that the Charter of Rights requires that sexual orientation be considered as a prohibited ground of discrimination. The ball is back in Parliament's court; it is now time to amend the legislation to remove discriminatory provisions.

Senator Beaudoin: If we do not do that, some other courts may disagree, and the whole judicial battle will continue.

Mr. Hindle: That is right, along with all the costs that will entail.

Senator Beaudoin: Parliament is accepting its responsibility. I am speaking purely from a legal point of view here. I know people may agree or disagree, but the fact is that we are under the rule of law in this country, and it is about time that we give effect to a decision that seems to be based on rather acceptable principles in a free and democratic society.

Mr. Hindle: You have our whole-hearted agreement.

Senator Kinsella: Would the witnesses help us focus our attention on the issue of job-related benefits? This issue arises from time to time, but then we somehow seem to move very quickly away from a careful reflection and attempt to discern what we mean by "benefits" and we get into the Marriage Act and all kinds of other issues. Is it the view of the institute that the benefits an employee receives constitute a fruit of his or her labour? Is it considered to be an alternative form of salary?

Le sénateur Beaudoin: La situation est la suivante: nous avons une décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Haig* et une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Egan*, si je ne m'abuse, et il y a une opinion dissidente de la Cour d'appel de l'Alberta.

Je suis, pour ma part, tout à fait en faveur de la Charte canadienne des droits et libertés, et lorsqu'à mon avis les tribunaux ont raison, nous devrions, en tant que parlementaires, suivre les décisions de la Cour suprême du Canada, à moins qu'on y soit fermement opposé.

Je conviens qu'il y a ici, d'un point de vue purement juridique, une forme de discrimination et que nous devrions modifier la Loi pour que celle-ci soit conforme aux décisions rendues dans ce domaine par la Cour suprême du Canada.

L'objet de votre exposé est d'esquisser la philosophie que vous aimeriez voir suivie au Canada. Certains disent que c'est le Parlement canadien qui devrait toujours avoir le dernier mot. Or, nous avons dans notre Constitution une Charte, et il existe de très nombreuses chartes dans les domaines provinciaux et fédéraux, et c'est pourquoi je pense qu'à moins d'avoir d'excellentes raisons d'aller à l'encontre de la décision de la Cour suprême du Canada, nous devrions nous y plier. Est-ce là votre philosophie?

M. Hindle: Il me faudrait dire que oui. Plusieurs tribunaux sont occupés à interpréter la Loi et l'application à la Loi de la Charte. Je pense que le message de la Cour suprême du Canada est très clair: la Charte des droits exige que l'orientation sexuelle soit considérée comme un motif de distinction illicite. La balle est ainsi de nouveau dans le camp du Parlement et le moment est venu de modifier la loi en vue d'en éliminer les dispositions discriminatoires.

Le sénateur Beaudoin: Si nous ne le faisons pas, certains tribunaux ne seront peut-être pas d'accord, et tout le combat judiciaire se poursuivra.

M. Hindle: C'est exact, avec tous les coûts que cela supposera.

Le sénateur Beaudoin: Le Parlement accepte sa responsabilité. Je parle ici d'un point de vue purement juridique. Je sais que certaines personnes sont d'accord et d'autres pas, mais la réalité est que le pays fonctionne sous le régime de la règle du droit, et il est temps que l'on donne effet à une décision qui semble s'appuyer sur des principes plutôt acceptables dans le cadre d'une société libre et démocratique.

M. Hindle: Nous sommes tout à fait de votre avis.

Le sénateur Kinsella: Les témoins pourraient-ils nous aider relativement à la question des avantages liés à l'emploi? Cette question surgit de temps en temps, mais chaque fois il semble que l'on s'écarte très rapidement d'une réflexion approfondie là-dessus pour tenter de déterminer ce que l'on entend par «avantages», pour ensuite aborder la Loi sur le mariage et toutes sortes d'autres choses. L'Institut estime-t-il que les avantages que reçoit un employé sont le fruit de son travail? S'agit-il d'une autre forme de salaire?

Mr. Hindle: The benefits generally in question provide things such as bereavement leave. There is a time of bereavement if your spouse dies where you need to adjust to living alone, and it is to the benefit of the employer to give the employee time away from work in order to get the personal effects together, in order to get his or her life back together, if you will. Irrespective of the sex of the spouse who dies, the person who is affected is the employee who still has to work for the employer. It is a benefit for the employee but it also provides the employer an opportunity to show that it has some feeling and it cares about the people who work for it in that it will provide a suitable time for adjustment.

Senator Kinsella: To follow on the example you have given as to bereavement leave, when a worker, who has the misfortune of experiencing the grief associated with the death of someone close to him, is granted bereavement leave, is that worker's income maintained during that period of leave?

Mr. Hindle: Yes.

Senator Kinsella: Is it your testimony that grief knows no racial barrier, no gender barrier, or no barrier because of sexual orientation?

Mr. Hindle: It is totally dependent on the relationship between the two people, the one who has died and the one who remains. I do not think that there is any connection, that a heterosexual experiences more grief or less grief than someone who is gay.

Senator Kinsella: Let us take another example of a work-related benefit. One works so many hours a week, so many years, and contributes to the group insurance plan, if there is one in place. Are there any actuarial data from the insurance industry that would substantiate that a group benefit ought not to apply because of sexual orientation?

Mr. Hindle: Not that I am aware of.

Senator Kinsella: Years ago, when we first introduced issues things such as race or ethnic origin into the human rights statutes in this country — in fact, I recall when we brought in gender into the Human Rights Act — there was great concern that prohibiting discrimination in employment because of sex would make inoperable group insurance plans or pension plans, whether they were money-purchase plans or whether they were defined-benefit plans. Do you recall the opposition to include sexual orientation as a proscribed ground of discrimination?

Mr. Hindle: Not that specifically, but I believe what you are referring to could also be extended to the inclusion of common-law spouse in the definition of "spouse." People were afraid that it would bankrupt plans because too many more people would be added to them. However, I believe experience has shown that has not happened.

Senator Kinsella: In your view, who owns the benefits?

M. Hindle: Lorsqu'on parle de ces avantages, on songe au congé de deuil, par exemple. Si votre conjoint meurt, il vous faut une période de deuil, notamment pour vous adapter à l'idée de vivre seul, et l'employeur a tout avantage à accorder à l'employé un congé pour qu'il s'occupe des effets personnels du défunt, pour qu'il organise sa vie, si vous voulez. Quel que soit le sexe du conjoint décédé, la personne touchée est l'employé, qui doit continuer de travailler pour son employeur. C'est un avantage pour l'employé mais cela offre également à l'employeur la possibilité de montrer qu'il a des sentiments et qu'il s'intéresse aux personnes qui travaillent pour lui, étant donné qu'il est prêt à leur offrir une période de temps raisonnable pour qu'ils s'adaptent au décès de leur conjoint.

Le sénateur Kinsella: Toujours dans le contexte de l'exemple du congé de deuil que vous venez de donner, lorsqu'un employé, qui a le malheur de vivre le chagrin lié au décès d'un proche, se voit accorder un congé de décès, son revenu continue-t-il d'être versé pendant cette période d'absence?

M. Hindle: Oui.

Le sénateur Kinsella: Diriez-vous que le chagrin ne connaît ni barrière raciale, ni barrière fondée sur le sexe, ni barrière fondée sur l'orientation sexuelle?

M. Hindle: Le chagrin est déterminé entièrement par la relation qui existait entre les deux personnes, soit celle qui est morte et celle qui reste seule. Je ne pense pas qu'il y ait de distinction, c'est-à-dire qu'un hétérosexuel souffre plus ou moins qu'une personne homosexuelle.

Le sénateur Kinsella: Prenons un autre exemple d'avantage lié à l'emploi. Un employé travaille X heures par semaine, pendant X années, et contribue au régime d'assurance collective, s'il y en a un. L'industrie des assurances a-t-elle des données actuarielles selon lesquelles une garantie d'assurance collective ne devrait pas s'appliquer du fait de l'orientation sexuelle de l'intéressé?

M. Hindle: Pas que je sache.

Le sénateur Kinsella: Il y a des années, lorsque nous avons pour la première fois intégré aux lois du pays en matière de droits de la personne des questions telles la race ou l'origine ethnique — en fait, je me souviens du moment où nous avons fait intervenir la question du sexe dans la Loi sur les droits de la personne — les gens craignaient beaucoup que l'interdiction de la discrimination dans l'emploi fondée sur le sexe rendrait inopérants les régimes d'assurance collective et les régimes de pension, qu'il s'agisse de régimes contributifs à cotisations déterminées ou de régimes à prestations déterminées. Vous souvenez-vous de l'opposition à l'inclusion du sexe comme motif de discrimination illicite?

M. Hindle: Pas de façon précise, mais je pense que ce dont vous parlez pourrait s'étendre à l'inclusion de la notion de conjoint de droit commun dans la définition de «conjoint». Les gens craignaient que cela ne mette en faillite les régimes, vu la multiplication du nombre de personnes couvertes. Cependant, je pense que l'expérience montre que cela n'est pas arrivé.

Le sénateur Kinsella: Selon vous, à qui appartiennent les avantages?

Mr. Hindle: The benefits are provided in some cases on a cost-sharing basis by the employer and the employees. The benefits belong to the employees.

The Chair: With us today from ÉGALE are Mr. John W. Fisher, Executive Director, and Mr. Philip MacAdam, Barrister and Solicitor and Member of the ÉGALE.

Mr. Fisher, I understand that your presentation will be split between yourself and Mr. MacAdam this morning.

Mr. John W. Fisher, Executive Director, ÉGALE: We will share the presentation. I will make some introductory remarks. Mr. MacAdam is the barrister who argued the *Haig and Birch v. Canada* case before the Ontario Court of Appeal. This was the case where the courts first added "sexual orientation" to the Canadian Human Rights Act. Mr. MacAdam is very familiar with the legal implications of the court's decisions and the current status of the law as it applies to discrimination against lesbians, gays and bisexuals.

There has been a great deal of misinformation about what this bill involves and what it does not involve. I should like to identify the subject-matter and the scope of the bill as we see it, and also clear up some misconceptions surrounding the bill before us today.

This bill is designed to prevent discrimination on the ground of sexual orientation in three simple areas: Employment, accommodation, and access to goods and services — nothing more and nothing less. Nowhere in this bill is there a redefinition of "spouse." Nowhere are the doors being thrown open to same-sex marriage. We are not concerned here today with benefits as they apply to same-sex couples; it is a simple question of lesbians, gays, bisexuals and heterosexuals having access to equality in their treatment in the workplace, in their accommodation, and in the use of goods and services.

Nothing in this legislation deals with special rights. It is not a special right to hold a job on the basis of merit. This bill will enable people to be treated in the workplace in accordance with their capabilities rather than discriminated against because of irrelevant personal characteristics such as their sexual orientation. Nothing will prevent an employer being able to fire someone who is gay if that person is not capable of doing the job. Nothing will prevent a landlord or service provider refusing to provide accommodation or services to people who are unwilling or unable to pay rent or who are unable to pay for services. It is a simple application of the merit principle without being undermined by discrimination on the basis of sexual orientation.

It is completely incorrect to say that 50 federal statutes will be affected by this legislation. The representatives from one of the earlier witnesses were confusing the application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms with the Canadian Human Rights Act. The Canadian Charter of Rights and Freedoms has the ability to override other federal and provincial legislation in order to make it conform to the Charter of Rights and Freedoms which is part of the Constitution of Canada and the supreme law of

M. Hindle: Les avantages sont dans certains cas offerts selon une formule de partage des coûts par l'employeur et les employés. Les prestations appartiennent aux employés.

La présidente: De l'association ÉGALE, nous recevons M. John W. Fisher, directeur général; et M. Philip MacAdam, avocat et membre de l'association.

Monsieur Fisher, je crois savoir que M. MacAdam et vous-même allez vous partager la présentation de l'exposé.

M. John W. Fisher, directeur général, ÉGALE: Nous allons nous partager l'exposé. Je dirai quelques mots d'introduction. M. MacAdam est l'avocat qui a plaidé la cause *Haig and Birch v. Canada* devant la Cour d'appel de l'Ontario. C'est dans cet arrêt qu'un tribunal a posé pour la première fois que l'orientation sexuelle est couverte par la Loi canadienne sur les droits de la personne. M. MacAdam est très au courant des répercussions juridiques de cette décision de la Cour d'appel et de l'état actuel du droit en ce qui concerne la discrimination exercée à l'endroit des homosexuels hommes et femmes et des bisexuels.

Il circule énormément d'idées fausses sur ce que le projet de loi recouvre et ne recouvre pas. J'aimerais définir le sujet et cerner le projet de loi, tel que nous le concevons, et lever également certaines idées fausses concernant le projet de loi dont vous êtes saisis.

Ce projet de loi vise à empêcher la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans trois domaines tout simples: l'emploi, le logement et l'accès aux biens et services — rien de plus et rien de moins. Nulle part dans le projet de loi n'y a-t-il de redéfinition de la notion de «conjoint». Nulle part n'ouvre-t-on la porte au mariage entre personnes de même sexe. Il n'est pas question ici, aujourd'hui, de l'octroi de prestations à des couples homosexuels; il s'agit simplement de garantir à tous, lesbiennes, homosexuels, bisexuels et hétérosexuels confondus, l'égalité de traitement en matière de travail, de logement et d'accès aux biens et services.

Rien dans ce projet de loi ne confère de droits spéciaux. Ce n'est pas un droit spécial que d'occuper un emploi sur la base du mérite. Ce projet de loi fera en sorte que les gens soient traités dans le milieu de travail conformément à leurs aptitudes au lieu d'être pénalisés en raison de caractéristiques personnelles indépendantes du travail, telles que leur orientation sexuelle. Rien n'interdira à un employeur de mettre à la porte un homosexuel incompetent. Rien n'empêchera un propriétaire ou un fournisseur de services de refuser de loger ou de fournir des services à des personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas payer. Il s'agit tout simplement d'appliquer le principe du mérite, sans que celui-ci soit entamé par une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Il est tout à fait faux de dire que 50 lois fédérales sont touchées par cette mesure. Les représentants de l'un des groupes précédents confondaient l'application de la Charte canadienne des droits et libertés avec celle de la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Charte canadienne des droits et libertés a préséance sur toute autre loi fédérale et provinciale puisqu'elle fait partie de la Constitution du Canada, la loi suprême du Canada. La Loi canadienne sur les droits de la personne vise uniquement la

Canada. The Canadian Human Rights Act simply deals with discrimination in the workplace, accommodation, and access to goods and services.

We know that there are eight jurisdictions in Canada which have now added sexual orientation to their human rights codes. Quebec was the first in 1977 — almost 20 years ago now; Ontario in 1986 — 10 years ago; and many other Canadian jurisdictions have followed suit since then. This legislation will bring the federal government up to the same point that Quebec was at 20 years ago, Ontario 10 years ago, and up to the prevailing situation in most of Canada.

If all the social ills that were described this morning as flowing from this legislation were truly to come to pass, one would have thought that we would have seen some sign of this in Quebec or in Ontario. It would be incumbent upon those who oppose this legislation to point to the consequences of adding sexual orientation to the Quebec Charter of Rights and to demonstrate some concrete social ill which has followed from that extension of protection against discrimination, but there have been no concrete examples of that. There have been no concrete negative consequences from adding sexual orientation to the Ontario Human Rights Code 10 years ago.

For us, this is a simple matter of equality. It is about being treated fairly and equally in the workplace and sending the message clearly to Canadians that lesbians, gays and bisexuals are equal Canadian citizens. We contribute equally to Canadian society and we are entitled to be treated with equality, justice and fairness.

The final comment I will make in my introductory remarks is a reference to the international situation. I am pleased to note that Ms Landolt, of REAL Women of Canada, indicated that Canada's laws should conform to international standards. As one of the members of this committee pointed out, there is an obligation in our Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights for states to respect the right of all citizens to be treated equally. There has been a decision of the United Nations Committee on Human Rights in the case of *Toonen v. Australia* in which the committee has held that the right to equality does include the right to equality on the basis of sexual orientation.

It has now been determined by the committee responsible for administering international standards that the right to equality in international law includes the right for lesbians and gays to be treated equally. Canada has been proactive at the international level in calling upon other states to prohibit discrimination against gays and lesbians. We recognize, respect and congratulate Canada for taking that stance. I believe that Canada is justly proud of its human rights record. We must bring our own legislation into line with the Charter of Rights and our international commitments. Canadians will be seen as hypocrites internationally if we call upon other countries to take actions that we are not willing to take ourselves.

discrimination en matière d'emploi, de logement et d'accès aux biens et services.

Nous savons que huit provinces et territoires du Canada ont déjà intégré l'orientation sexuelle à leur code des droits de la personne. Le Québec a été le premier en 1977 — il y a presque 20 ans; l'Ontario a suivi en 1986 — il y a 10 ans; et aujourd'hui, beaucoup d'autres provinces et un territoire leur ont emboîté le pas. Ce projet de loi mettra le gouvernement fédéral au même point que le Québec il y a 20 ans, l'Ontario il y a 10 ans et la plupart des provinces et territoires aujourd'hui.

Si cette mesure devait effectivement déclencher tous les maux sociaux prophétisés ce matin, on peut penser que l'on en aurait déjà constaté des signes au Québec et en Ontario. Il incombe à ceux qui s'opposent à ce projet de loi de mettre en évidence les conséquences de l'inscription de l'orientation sexuelle dans la Charte des droits du Québec et de montrer quels maux sociaux concrets auraient résulté de cette protection contre la discrimination, mais on ne nous a donné aucun exemple concret. L'inscription de l'orientation sexuelle dans le Code des droits de la personne ontarien, il y a 10 ans, n'a entraîné aucune conséquence négative concrète.

Pour nous, il s'agit d'une simple question d'égalité. Il s'agit d'être traités avec justice et sur un pied d'égalité dans le milieu de travail, de faire comprendre clairement aux Canadiens que les lesbiennes, les gays et les bisexuels sont des citoyens canadiens égaux. Nous contribuons autant que les autres à la société canadienne et nous avons le droit à un traitement égal, juste et équitable.

La dernière remarque que je ferai dans cette introduction concerne la situation internationale. J'ai relevé avec plaisir que Mme Landolt, de REAL Women of Canada, estime que le droit canadien devrait être conforme aux normes internationales. Ainsi que l'un des membres de votre comité l'a signalé, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques font obligation aux États signataires de respecter le droit à l'égalité de tous les citoyens. Le comité des droits de l'homme des Nations Unies a jugé dans l'affaire *Toonen c. Australie* que le droit à l'égalité englobe le droit à l'égalité sur la base de l'orientation sexuelle.

Le comité responsable de l'application des normes internationales a donc affirmé que le droit à l'égalité en droit international englobe le droit des homosexuels à être traités sur un pied d'égalité. Le Canada s'est montré proactif à l'échelle internationale, appelant les autres États à interdire la discrimination à l'égard des homosexuels et lesbiennes. Nous en félicitons le gouvernement canadien et lui exprimons notre reconnaissance et notre respect. Je pense que le Canada a toutes les raisons d'être fier de son comportement en matière de droits de l'homme. Nous devons maintenant rendre notre législation conforme à la Charte des droits et à nos engagements internationaux. Les Canadiens seraient perçus comme hypocrites à l'échelle internationale si nous demandions à d'autres pays de faire ce que nous refusons de faire nous-mêmes.

For all these reasons and more, we believe that this bill is extremely important. We commend the Senate for bringing it forward and encourage you to consider it favourably.

Mr. Philip MacAdam, Barrister and Solicitor, Member of ÉGALE: Madam Chair, honourable senators, I had the privilege, as Mr. Fisher has pointed out, of acting for the late Captain Birch and Mr. Haig in their application to challenge the constitutional validity of the Canadian Human Rights Act in 1990. That case was begun in Ontario Court General Division in December of 1990. It was argued here in Ottawa before Mr. Justice McDonald in the spring of 1991. The decision of Mr. Justice McDonald was released in September of 1991. Mr. Justice McDonald found that the Canadian Human Rights Act, by virtue of the absence of any protections against discrimination for gays and lesbians, was unconstitutional and he struck down section 3 of the Canadian Human Rights Act, but he stayed his judgment for six months or until an appeal was heard.

An appeal was heard in the Court of Appeal for Ontario in late January of 1992. The decision of the Ontario Court of Appeal was released in August of 1992. The full panel of the Ontario Court of Appeal which heard the appeal agreed with Mr. Justice McDonald that the Canadian Human Rights Act was unconstitutional by virtue of the absence of any protections against sexual orientation discrimination.

The court, rather than striking down the offending section, varied Mr. Justice McDonald's remedy by ordering that the Canadian Human Rights Act be interpreted, administered and applied as if sexual orientation were in the act. We refer to that as the "reading-in" remedy.

At that point, the federal government did not seek leave to appeal that decision to the Supreme Court of Canada and the Canadian Human Rights Commission began to receive complaints of sexual orientation discrimination and to investigate those complaints. Some of those complaints have been referred to tribunals.

Even though, technically, the decision of the Ontario Court of Appeal was only binding upon the Canadian Human Rights Commission in Ontario, the commission decided to treat the decision as if it were binding throughout Canada. That is why the commission has accepted complaints of sexual orientation discrimination from across the country since 1992. I am told that there have been over 100 such complaints, and a few of them have been referred to tribunals. At least one tribunal hearing has been held and that decision is pending.

Also, subsequent to the release of the decision of the Court of Appeal in the *Haig and Birch* case, at least a couple of other provincial legislatures moved to amend their human rights statutes to include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. Of course, we all thought at that time that the federal government would move rapidly to formally amend the Canadian Human Rights Act to bring it in line with the decision of the Court of Appeal in the *Haig and Birch* case. However, the federal government did not do so, and that is why we are here today.

Pour toutes ces raisons et d'autres encore, nous pensons que ce projet de loi est extrêmement important. Nous félicitons le Sénat de l'avoir introduit et invitons les membres de ce comité à l'adopter.

M. Philip MacAdam, avocat, membre d'ÉGALE: Madame la présidente, membres du comité, ainsi que M. Fisher l'a signalé, j'ai eu le privilège de représenter feu le capitaine Birch et M. Haig dans leur contestation de la constitutionnalité de la Loi canadienne sur les droits de la personne, en 1990. Cette cause a été lancée en décembre 1990 devant la Division générale de la Cour de l'Ontario. La cause a été plaidée ici, à Ottawa, devant le juge McDonald au printemps 1991. Celui-ci a rendu sa décision en septembre 1991. Le juge McDonald a statué que la Loi canadienne sur les droits de la personne, du fait de l'absence de toute protection des gays et lesbiennes contre la discrimination était anticonstitutionnelle et en a annulé l'article 3, mais suspendu son jugement pour six mois ou jusqu'à l'audition d'un appel.

L'appel a été entendu par la Cour d'appel de l'Ontario fin janvier 1992. Le jugement a été rendu en août 1992. Les juges ont confirmé à l'unanimité la décision du juge McDonald, à savoir que la Loi canadienne sur les droits de la personne est anticonstitutionnelle du fait de l'absence de toute protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

La Cour, au lieu d'annuler l'article irrégulier, a modifié le remède du juge McDonald, ordonnant que la Loi canadienne sur les droits de la personne soit interprétée, administrée et appliquée comme si elle englobait l'orientation sexuelle. C'est ce que nous appelons le «remède interprétatif».

Le gouvernement fédéral a choisi de ne pas interjeter appel de cet arrêt auprès de la Cour suprême du Canada et la Commission canadienne des droits de la personne a commencé à recevoir des plaintes pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et à faire enquête sur celles-ci. Certaines des plaintes ont été portées devant des tribunaux.

Bien que, techniquement, l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario ne soit contraignant que pour la Commission canadienne des droits de la personne en Ontario, la Commission a décidé de faire comme s'il était contraignant partout au Canada. C'est pourquoi elle accepte dans tout le pays, depuis 1992, les plaintes alléguant une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. On me dit que plus d'une centaine de telles plaintes ont été déposées et que certaines d'entre elles ont été renvoyées devant des tribunaux. Au moins l'une a déjà été entendue et la décision est imminente.

Par ailleurs, suite à l'arrêt de la Cour d'appel dans la cause *Haig and Birch*, plusieurs législatures provinciales ont entrepris de modifier leur législation sur les droits de la personne afin d'y englober l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite. Bien entendu, nous pensions tous, à l'époque, que le gouvernement fédéral allait rapidement modifier officiellement la Loi canadienne sur les droits de la personne afin de la rendre conforme à l'arrêt de la Cour d'appel dans la cause *Haig and Birch*. Cependant, il n'en a rien fait et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

I personally believe that it is a derogation of the government's responsibility to simply wait to see what the courts do in these cases. I remember that after the decision of Mr. Justice McDonald was released in the Ontario Court General Division in 1991, various media people and others asked the then Minister of Justice Kim Campbell: "Are you now going to formally amend the Canadian Human Rights Act?" I well recall Ms Campbell's response: "Oh, we're waiting to see what the Court of Appeal does." As a lawyer, I have difficulty with that kind of response. When the electorate puts people in office, they expect them to be making the laws, not to be waiting for the courts to make the laws for them. I think that is a derogation of the responsibility of our elected representatives.

Unfortunately, there is now some confusion in the law regarding the obligation of the legislature to amend the human rights legislation because of the *Vriend* decision which was referred to earlier by Senator Beaudoin. In the *Vriend* case, Mr. Vriend challenged the absence of any protection for gays and lesbians in the Alberta Individual Rights Protection Act, which is Alberta's provincial human rights code, and was successful at the Queen's Bench division before Madam Justice Russell. The Alberta government appealed that decision to the Alberta Court of Appeal. The Alberta Court of Appeal recently released its decision. It overturned Madam Justice Russell's decision and essentially declared that it is up to the Alberta legislature to amend the Alberta Individual Rights Protection Act and not the Alberta Court of Appeal.

To a certain extent, many of us agree. It is the legislators who ought to be making the laws and not the courts. However, the fact is that the courts do have the power under the Canadian Constitution to amend statutes, and that has been recognized by the Supreme Court of Canada. That is why we have a Constitution; so that there is some safeguard and some protection afforded to — especially in this case — minority groups against actions by the majority, and against discrimination.

I agree with my friend Mr. Fisher. I think it is about time that the federal government took the leadership initiative and kept the promise it has been making for many years to amend the Canadian Human Rights Act. We now have this Alberta Court of Appeal decision and we have an Ontario Court of Appeal decision. It is up to the government to correct any confusion that might lie in the minds of Canadians and to formally amend the act.

Senator Gigantès: We heard earlier that this bill might lead to quotas for gays and lesbians in employment. Would you care to comment on that?

Mr. Fisher: Clearly, that is completely untrue. The Employment Equity Act itself does not specify quotas, and sexual orientation is not included in the employment equity legislation. The Canadian human rights legislation, which is the legislation with which we are dealing today, has nothing in it to do with quotas and there is no evidence to suggest that is the case. The only evidence in that regard which was introduced to this committee was the form being used by the University of Ottawa

Personnellement, je considère que c'est une abdication de la responsabilité gouvernementale que d'attendre simplement de voir ce que les tribunaux vont faire. Je me souviens qu'après la décision du juge McDonald de la Division générale de la Cour de l'Ontario en 1991, plusieurs journalistes et d'autres personnes ont demandé au ministre de la Justice de l'époque, Kim Campbell: «Allez-vous officiellement modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne?» Je me souviens de sa réponse: «Oh, nous allons attendre de voir ce que décide la Cour d'appel». En tant qu'avocat, j'accepte mal ce genre de réponse. Lorsque le peuple élit des représentants, c'est pour faire les lois, et non attendre que les tribunaux le fassent à leur place. Je pense que c'est une abdication de responsabilité de la part de nos élus.

Malheureusement, il y a maintenant quelque incertitude juridique concernant l'obligation de la législature de modifier la législation relative aux droits de la personne, en raison du jugement dans la cause *Vriend* dont le sénateur Beaudoin a fait état. Dans cette cause, M. Vriend contestait l'absence de toute protection des homosexuels et lesbiennes dans la Alberta Individual Rights Protection Act, qui est le code provincial des droits de la personne de l'Alberta, et a obtenu gain de cause devant le juge Russell de la division du Banc de la Reine. Le gouvernement albertain a interjeté appel auprès de la Cour d'appel de l'Alberta. Cette dernière vient de rendre son jugement, qui annule la décision de la juge Russell et déclare en substance qu'il appartient à la législature de l'Alberta de modifier la Alberta Individual Rights Protection Act et non à la Cour d'appel de l'Alberta.

Dans une certaine mesure, nous sommes nombreux à partager cet avis. C'est au législateur de faire les lois, et non aux tribunaux. Cependant, le fait est que les tribunaux ont le pouvoir, en vertu de la Constitution canadienne, de modifier les lois, ainsi que la Cour suprême du Canada l'a confirmé. C'est pourquoi nous avons une Constitution: offrir une certaine garantie et une certaine protection — et particulièrement dans ce cas — aux groupes minoritaires contre les actes de la majorité, et contre la discrimination.

Je suis d'accord avec mon ami, M. Fisher. Je pense qu'il est grand temps que le gouvernement fédéral prenne l'initiative et tienne la promesse, réitérée pendant des années, de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous avons maintenant ce jugement de la Cour d'appel de l'Alberta et nous avons une décision de la Cour d'appel de l'Ontario. Il incombe au gouvernement de rectifier toute confusion qui pourrait exister dans l'esprit des Canadiens et de modifier officiellement la Loi.

Le sénateur Gigantès: On nous a dit précédemment que ce projet de loi pourrait résulter en des quotas d'embauche d'homosexuels et de lesbiennes. Pourriez-vous nous donner votre avis là-dessus?

M. Fisher: C'est manifestement complètement faux. La Loi sur l'équité en matière d'emploi elle-même ne prévoit pas de contingent, et l'orientation sexuelle n'y est même pas mentionnée. La Loi canadienne sur les droits de la personne, celle dont nous traitons aujourd'hui, ne comporte aucune disposition prévoyant des quotas et rien ne permet de penser qu'une telle éventualité pourrait surgir. La seule indication à cet égard qui ait été donnée à ce comité est le formulaire utilisé par la Faculté de droit de

law school. It is quite clear from looking at the form that this is not a quota system. To suggest otherwise is a complete misrepresentation to this committee. It is clear from the explanatory notes that this is simply a means of gathering information by the law school faculty so that it may better respond to the needs of its students. It is no more discriminatory than when the Government of Canada conducts a census to gather information on the background and marital status of Canadian citizens so that it may better respond to the needs of Canadian citizens. Information gathering is a very different exercise from establishing quotas.

Senator Gigantès: We have heard the criticism that, because of this sort of legislation, if a homosexual is fired he will be able to claim discrimination even though he merited the firing.

Mr. Fisher: That is again completely untrue, senator. All the act would allow is for a person, whether he or she be heterosexual, homosexual or bisexual, who has faced discrimination to make a complaint to the Canadian Human Rights Commission. The commission will, of course, consider whether the complaint is justified. If it is unjustified, of course the complaint will not proceed. Nothing in the statute prevents an employer from dismissing someone who just cannot do the job. The question is whether it is discrimination when someone, who is otherwise performing perfectly capably in the workplace, is dismissed solely because the employer does not like the fact that he or she happens to be lesbian or gay.

Senator Gigantès: I have heard a bizarre argument that women have been discriminated against and fired just because they were women, which is true — and I have seen it happen — and, therefore, why should homosexuals be given more protection than women? I cannot explain that argument.

Mr. Fisher: I do not know how to respond, since I cannot explain that argument either. Clearly, a number of disadvantaged groups in Canadian society do face discrimination on a regular basis, which is why we have a Canadian Human Rights Act. That is why we recognize the historical and systemic disadvantage that has been faced by women, by lesbians and gays and different ethnic communities, and on the basis of language. I think anyone who tries to pretend that there is no discrimination in Canadian society is wearing blinkers and is unaware of the social reality of the society in which we live. Discrimination is part of the fabric of the society in which we live. It prevents people from enjoying full access to their rights and responsibilities as Canadian citizens, and it is the responsibility of government to ensure that the rights of Canadians are not restricted by unfair discriminatory practices.

Senator Pearson: I appreciate Mr. MacAdam for calling us to our responsibility as legislators. That was an important statement. I am prepared to accept my responsibility on this issue. I appreciate the clarity of your presentation. It has been most helpful to hear what you have had to say.

l'Université d'Ottawa. Or, si l'on regarde ce formulaire de près, on voit qu'il ne s'agit pas d'un contingentement. Prétendre le contraire équivaut à déformer totalement la réalité. Il ressort clairement des notes explicatives qu'il s'agit là d'un simple moyen pour la faculté de droit de recueillir des renseignements sur ses étudiants, afin de mieux répondre à leurs besoins. Ce n'est pas plus discriminatoire que lorsque le gouvernement canadien procède à un recensement pour recueillir des renseignements sur les origines et la situation matrimoniale des citoyens canadiens, afin de mieux pouvoir répondre à leurs besoins. Recueillir des renseignements est quelque chose de tout à fait différent d'un contingentement.

Le sénateur Gigantès: Certains critiques font valoir que si un homosexuel est congédié de son poste, il pourra prétendre que c'est discriminatoire, même s'il l'a mérité.

M. Fisher: C'est encore complètement faux, sénateur. Tout ce que la Loi permet à une personne de faire, qu'elle soit hétérosexuelle, homosexuelle ou bisexuelle, c'est de porter plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne. Celle-ci, bien entendu, va déterminer si la plainte est justifiée. Si elle ne l'est pas, la plainte n'ira évidemment pas plus loin. Rien dans la Loi n'empêche un employeur de congédier quiconque fait mal son travail. La question est de savoir s'il y a discrimination lorsqu'une personne, par ailleurs parfaitement compétente dans son travail, est congédiée exclusivement parce que l'employeur n'apprécie pas son homosexualité.

Le sénateur Gigantès: J'ai entendu l'argument bizarre voulant que les femmes souffrent de discrimination et sont congédiées pour la seule raison qu'elles sont femmes, ce qui est vrai — et je l'ai vu arriver — et dans ce cas, pourquoi faudrait-il protéger davantage les homosexuels que les femmes? La logique de cet argument m'échappe.

M. Fisher: Je ne sais pas que répondre car je ne vois pas non plus la logique. À l'évidence, un certain nombre de groupes défavorisés de la société canadienne souffrent de discrimination au quotidien, et c'est bien pourquoi nous avons une Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est pourquoi nous reconnaissons le handicap historique et systémique que connaissent les femmes, les lesbiennes et les homosexuels et différentes minorités ethniques et linguistiques. Je pense que quiconque prétend qu'il n'y a pas de discrimination dans la société canadienne porte des oeillères et est aveugle à la réalité sociale de la société dans laquelle nous vivons. La discrimination est inscrite dans la trame de la société dans laquelle nous vivons. Elle empêche des personnes de jouir pleinement de leurs droits et responsabilités en tant que citoyens canadiens et il incombe au gouvernement de faire en sorte que les droits des Canadiens ne soient pas enfreints par des pratiques discriminatoires injustes.

Le sénateur Pearson: J'apprécie que M. MacAdam nous rappelle notre responsabilité de législateurs. C'était là une déclaration importante. Je suis prête à prendre mes responsabilités à ce sujet. J'apprécie également la clarté de votre exposé et l'ai trouvé très utile.

I was particularly interested in your comments as to our international obligations and our role on the international scene. On the anniversary of the Sharpsville massacre, the International Day against Racial Discrimination, I was very moved to hear the High Commissioner from South Africa speaking so strongly on the question of human rights, stating that not only has the South African Constitution incorporated human rights as we have understood them in the declaration, but also incorporating sexual orientation as an unacceptable basis for discrimination. This is something that, in my earlier years, I would never have thought possible. For Canada to find itself lagging behind South Africa would be the greatest of ironies.

Mr. Fisher: I agree. The ÉGALE representative at the women's conference in Beijing also spoke to us about how moving the South African representative was in saying that, having struggled with apartheid for so long, they will ensure they do not discriminate against anyone again, including lesbians and gays.

[Translation]

Senator Beaudoin: I am in total agreement with your thinking on the Ontario Court of Appeal and Supreme Court of Canada decisions. You referred to the United Nations Law Division or Human Rights Division. Is this a recent case? Could you summarize it for me within a minute or two?

[English]

Mr. Fisher: Yes. I believe the case of *Toonen v. Australia* was within the last two to three years. It relates to a challenge to a Tasmanian law which criminalized all sexual behaviour between males. All the other states of Australia have decriminalized homosexual activity, as did Canada 25 years ago or thereabouts. A citizen of Tasmania charged under the law took the Australian government to the international committee, saying that to criminalize homosexual sex but not heterosexual sex constituted discrimination against Australia's international obligations. The committee agreed, as has the European committee in accordance with the European Human Rights Convention, and Australia was required to change its laws.

The Chair: If I may interject, the case is *Toonen v. Australia*, March 31, 1994.

Senator Kinsella: Could our witnesses give this committee a sense as to the magnitude of the problem of discrimination experienced by Canadians because of sexual orientation? There is some evidence before us already indicating that this is not a very serious matter. We read in the newspaper about assaults that may be related in some way to this question, but am I correct that your focus is more on the areas covered by the Human Rights Act, namely, employment, accommodation, and services? What is the magnitude of the problem? Could you give us some examples of what is happening out there?

J'ai été particulièrement intéressée par ce que vous avez dit de nos obligations internationales et de notre rôle sur la scène internationale. Le jour anniversaire du massacre de Sharpsville, la Journée internationale contre la discrimination raciale, j'ai été très émue d'entendre le Haut-commissaire de l'Afrique du Sud parler en termes si forts de la question des droits de la personne, indiquant que non seulement la Constitution sud-africaine a incorporé dans la déclaration les droits de l'homme tels que nous les concevons, mais a également intégré l'orientation sexuelle comme motif inacceptable de discrimination. C'est quelque chose que je n'aurais jamais cru possible il y a encore quelques années. Que le Canada se trouve en retard sur l'Afrique du Sud serait la plus grande des ironies.

M. Fisher: Je suis d'accord. La représentante d'ÉGALE à la conférence des femmes de Beijing nous a également dit combien elle avait trouvé émouvante la représentante de l'Afrique du Sud lorsque celle-ci disait que, ayant vécu sous un régime d'apartheid pendant si longtemps, ils allaient veiller à ne plus jamais exercer de discrimination contre personne, lesbiennes et homosexuels compris.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec votre ligne de pensée pour la décision de la Cour d'appel de l'Ontario et la décision de la Cour suprême du Canada. Vous avez fait référence à la division juridique des Nations Unies ou à la division des droits de la personne des Nations Unies. Est-ce que c'était une cause récente? Pourriez-vous me résumer cela dans une minute ou deux?

[Traduction]

M. Fisher: Oui. Je crois que la cause *Toonen c. Australie* a été entendue au cours des deux ou trois dernières années. En cause était une loi tasmanienne criminalisant tous les actes sexuels entre hommes. Tous les autres États de l'Australie ont décriminalisé l'activité homosexuelle, comme le Canada l'a fait il y a 25 ans environ. Un citoyen de Tasmanie inculpé en vertu de cette loi a porté plainte contre le gouvernement australien auprès du comité international, disant que le fait de criminaliser les actes sexuels homosexuels mais non les actes hétérosexuels constitue une discrimination contraire aux engagements internationaux de l'Australie. Le comité lui a donné raison, de même que l'a fait le comité européen dans son interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme, et l'Australie a dû modifier sa législation.

La présidente: Si vous me permettez cette interjection, la cause est *Toonen c. Australie*, le 31 mars 1994.

Le sénateur Kinsella: Le témoin pourrait-il nous donner une idée de l'ampleur de la discrimination dont souffrent les homosexuels canadiens? Selon certaines indications qui nous ont été fournies, ce ne serait pas un problème très important. Les journaux parlent d'agressions qui pourraient être motivées par l'orientation sexuelle, mais ai-je raison de penser que vous êtes surtout préoccupé par les domaines couverts par la Loi sur les droits de la personne, à savoir l'emploi, le logement et les services? Quelle est l'ampleur du problème? Pourriez-vous nous donner quelques exemples de ce qui se passe?

Mr. MacAdam: A perfect example was the case of Captain Birch, one of the applicants in the case that I argued at the Ontario Court General Division and then at the Ontario Court of Appeal. Captain Birch, who been in the Canadian Armed Forces for several years, had been promoted to captain. When his commanding officer learned that he was gay, he was informed that the then policy regarding gays and lesbians in the Canadian Armed Forces would be applied, which is to say he would receive no further promotions, postings, or career training. That is a perfect example.

I agree with Mr. Fisher. Anyone in Canadian society who says that gays and lesbians are not discriminated against must be living with blinkers on or in some remote part of the woods in the Canadian far north and, perhaps, living entirely alone.

I have been practising in the gay and lesbian community here in Ottawa since 1985. About 80 per cent of my clients are gay and lesbian. I can tell you it is not just Captain Birch who has suffered discrimination. There are numerous other people who have called me over the years and asked me to represent them and to assist them to make complaints to the Ontario Human Rights Commission or to the Canadian Human Rights Commission since 1992 to try to seek some redress. They have suffered discrimination in employment and housing. These are the kind of problems that gays and lesbians continue to suffer.

I have a client just now who, as soon as his employer learned he was gay, assumed he must also be HIV-positive. These two types of discrimination sometimes become compounded. I have represented women who have been harassed at work because of their sexual orientation. It is quite common.

Senator Kinsella: Another matter that has been alluded to today and that has been the subject-matter of some interest in the media is the fact that we in the Senate are summoned to the Senate and come from a variety of walks of life and backgrounds, but we are appointed, not elected. Members of the other place are elected. In my view, here is a case where, for a variety of reasons, many of which are well known, the members of the other place and the various parties in the other place have had difficulty in dealing with this particular issue.

Do you have a theory which would explain why there has been hesitation in the House of Commons? As you know, the Senate of Canada did pass this exact piece of legislation and sent it to the House of Commons in 1993. Why do you think members of the House of Commons have difficulties with this?

Mr. MacAdam: I am sure Mr. Fisher has some theories about that, being probably more politically astute than I. One reason I can think of is that they do not know what it is like to be discriminated against. They have never been discriminated against. They do not what it is like to be called a "faggot" and to be beaten up because of your sexual orientation. There was a case here in Ottawa a few years ago where two guys threw a man who was not gay over the bridge and murdered that man, because he drowned. When the police interviewed them, they

M. MacAdam: Un exemple parfait est le cas du capitaine Birch, l'un des plaignants dans la cause que j'ai défendue devant la Division générale de la Cour de l'Ontario, puis devant la Cour d'appel de l'Ontario. Le capitaine Birch, qui était membre des Forces armées canadiennes depuis plusieurs années, a été promu capitaine. Lorsque son supérieur hiérarchique a appris qu'il était homosexuel, il l'a informé que la politique alors en vigueur dans les Forces armées canadiennes concernant les homosexuels et les lesbiennes serait appliquée, c'est-à-dire qu'il ne recevrait plus de promotions, plus d'affectations ni de formation professionnelle. Voilà un exemple parfait.

Je suis d'accord avec M. Fisher. Quiconque dans la société canadienne prétend que les homosexuels et les lesbiennes ne sont pas en butte à la discrimination doit vivre avec des oeillères ou quelque part dans le fond des bois dans le Grand Nord, et encore à condition d'être entièrement seul.

Dans mon cabinet, ici à Ottawa, je sers une clientèle homosexuelle et lesbienne depuis 1985. Près de 80 p. 100 de mes clients sont des homosexuels et des lesbiennes. Je peux vous dire que le capitaine Birch n'est pas seul à avoir connu la discrimination. Beaucoup d'autres gens m'ont appelé au fil des ans et m'ont demandé de les représenter et de les aider à porter plainte auprès de la Commission des droits de la personne de l'Ontario ou de la Commission canadienne des droits de la personne, depuis 1992, pour tenter d'obtenir réparation. Cette discrimination s'exerce au niveau de l'emploi et du logement. C'est le genre de problèmes auxquels les homosexuels et les lesbiennes continuent à se heurter.

J'ai un client en ce moment dont l'employeur, en apprenant qu'il est homosexuel, en a conclu aussitôt qu'il devait également être séropositif. Ces deux types de discrimination se conjuguent parfois. J'ai représenté des femmes qui étaient harcelées à leur travail en raison de leur orientation sexuelle. C'est assez courant.

Le sénateur Kinsella: Un autre élément auquel on a déjà fait allusion aujourd'hui et sur lequel la presse a déjà quelque peu glosé, et le fait que nous venons certes d'horizons différents mais sommes nommés, et non élus. Les députés, pour leur part, doivent se faire élire. À mon avis, pour diverses raisons dont la plupart sont bien connues, c'est ce qui explique que les députés et les divers partis de l'autre chambre ont tant de difficulté à régler ce problème particulier.

Avez-vous une théorie expliquant pourquoi il y a toutes ces hésitations à la Chambre des communes? Comme vous le savez, le Sénat a adopté et envoyé à la Chambre des communes un projet de loi identique en 1993. Pourquoi, à votre avis, les députés ont-ils tellement de difficultés avec cela?

M. MacAdam: Je suis sûr que M. Fisher a quelques théories et qu'il suit probablement la vie politique davantage que moi. Une raison qui me vient à l'esprit, c'est que les députés ne savent pas ce que c'est que de vivre la discrimination. Cela ne leur est jamais arrivé. Ils ne savent pas ce que c'est que d'être traité de «pédé» et de se faire casser la figure à cause de son orientation sexuelle. Il y a eu une affaire ici, à Ottawa, il y a quelques années, où deux types ont jeté du haut d'un pont un homme qui n'était pas homosexuel, et l'ont de ce fait tué car il s'est noyé. Interrogés par

said, as if it was some justification, "We thought he was gay," as if that gave rise to a defence.

Senator Kinsella: Our system of government is an extremely successful model. The practice of freedom in Canada has enjoyed a grand success in the past 128 years. However, the Senate of Canada and the House of Commons are faced with a parliamentary problem. The sanctioning authority for Parliament is made up of the three parts — the Crown, the Senate and the House of Commons. In terms of minority-majority relations, if members of the other place keep an eye on what is popular and what the Gallup polls are saying, is there a danger that the practice of freedom, as far as the minorities are concerned, could be easily trampled upon or ignored?

Mr. Fisher: Yes. I endorse that and say without hesitation that I believe it is the responsibility of both chambers to do what is right and not what is popular. I concur that the Senate is particularly well placed to do the right thing — to protect the role and the rights of minorities in Canadian society without being answerable to pressure campaigns from potential voters.

In answer to your question about the reason for hesitation in the House of Commons, I can only say that we believe there may be a mistaken perception that this is more controversial than it really is amongst Canadians. I say "mistaken perception" because every public opinion poll that we are aware of having been done shows majority support amongst Canadians for amending the Canadian Human Rights Act to include sexual orientation. As long as there has been polling on this issue, there has been majority support. More recently, that support has risen to as high as 70 or 80 per cent. It is true that when questions are then asked about marriage or adoption, the percentage drops. Sometimes it is about 50-50. Sometimes it goes one way, and sometimes it goes another. However, when we look at discrimination in the workplace — and that is what we are dealing with here — it is clear that this has the support of the majority of Canadians. We have attached a summary of poll results to our brief.

We believe that, whether this problem is approached as a question of doing what is the will of the Canadian people, or whether it is approached as a question of doing the right thing and protecting minorities despite the will of the majority, amending the Canadian Human Rights Act is the right and popular thing to do.

Senator Kinsella: Our attention was drawn to the communication of the International Covenant on Civil and Political Rights under the protocol in the *Toonen* case. It would be a pity if we in Canada had to wait until we had adjudication of these issues of principle from the Human Rights Committee of the United Nations. We had to do that a few years ago in the matter of section 12(1)(b) of the Indian Act. Not only did Parliament say it was all right to discriminate against Indian women if they married non-Indians, but it was acceptable for their brothers to marry non-Indians. That was upheld by the Supreme Court of Canada as being acceptable in the *Bédard* action. It took a communication under the option of protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, which I happened to take

la police, ils ont répondu qu'ils pensaient que la victime était un homosexuel, comme si c'était une justification, comme si c'était un argument pour leur défense.

Le sénateur Kinsella: Notre régime de gouvernement est un modèle extrêmement réussi. La pratique de la liberté a connu un grand succès au Canada au cours des 128 dernières années. Cependant, le Sénat du Canada et la Chambre des communes sont confrontés à un problème parlementaire. Le pouvoir législatif du Parlement est scindé en trois composantes: la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes. Sur le plan des relations entre les minorités et la majorité, si les députés restent l'oeil rivé sur les indices de popularité et sur les sondages, n'y a-t-il pas un risque que les droits des minorités soient piétinés ou restent ignorés?

M. Fisher: Oui. Je souscris à cela et je dis sans hésitation qu'il incombe aux deux Chambres de faire ce qui est juste et non ce qui est populaire. Je reconnais que le Sénat est particulièrement bien placé pour faire ce qui est juste — protéger le rôle et les droits des minorités au sein de la société canadienne, puisqu'il est exempt des contraintes électorales.

En réponse à votre question sur la raison de l'hésitation de la Chambre des communes, nous pensons qu'elle est peut-être due à la perception erronée que c'est un sujet plus controversé qu'il ne l'est en réalité parmi le public canadien. Je dis que c'est une «perception erronée» car chacun des sondages que nous avons vus donne une majorité de Canadiens favorables à l'intégration de l'orientation sexuelle dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est le cas depuis que des sondages sont effectués sur cette question. Ce soutien a même grimpé jusqu'à 70 ou 80 p. 100 dans les sondages les plus récents. Il est vrai que le pourcentage baisse lorsqu'on pose des questions sur le mariage ou l'adoption. Parfois l'opinion se divise à égalité, parfois elle penche dans un sens et parfois dans l'autre. Cependant, s'agissant de la discrimination dans le milieu de travail — et c'est de cela qu'il est question ici — il est clair que cette mesure a l'appui de la majorité des Canadiens. Nous avons annexé à notre mémoire une compilation de résultats de sondages.

Que l'on aborde la question sous l'angle de la volonté des Canadiens ou sous l'angle de la justice et de la protection des minorités même contre la volonté de la majorité, nous pensons que la modification de la Loi canadienne sur les droits de la personne est la chose juste et populaire à faire.

Le sénateur Kinsella: On a attiré notre attention sur la communication faite dans le cadre du protocole du Pacte international sur les droits civils et politiques, dans l'affaire *Toonen*. Il serait regrettable que nous, au Canada, attendions pour agir un jugement du comité des droits de l'homme des Nations Unies sur ces questions de principe. C'est ce que nous avons fait il y a quelques années au sujet de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens. Non seulement le Parlement avait-il déclaré légitime la discrimination exercée contre les femmes indiennes si elles épousaient des non-Indiens, mais indiqué aussi qu'il était acceptable que leurs frères épousent des non-Indiennes. Cette position avait été confirmée par la Cour suprême du Canada dans la cause *Bédard*. Il a fallu une intervention en vertu du protocole

on behalf of Sandra Lovelace, and Canada was condemned. As a result of that condemnation, fortunately we repealed section 12(1)(b) of the Indian Act. Indeed, section 28 of the Charter reads the way it does because of the *Lovelace* case.

Yes, we can learn and we have learned from international standards such as those provided under the International Covenant on Civil and Political Rights, but surely to heavens we should be doing these things as a result of domestic motivation.

The Chair: It is my experience both as educator and as a politician that many came forward to complain about discrimination on the basis of sexual orientation. I also found that heterosexuals came forward who, because of their occupation, were presumed to be homosexual. I am thinking particularly of male ballet dancers who were in most cases heterosexual, but they were deemed to be homosexual. I was surprised by testimony earlier from Mrs. Landolt who implied that this kind of discrimination is not out there, because that has not been my personal experience.

Do you have numbers on the percentage of gays and lesbians who suffer discrimination either in employment, accommodation or in the obtaining of goods and services?

Mr. Fisher: It is difficult to give you percentage figures partly because the homosexual community has faced such discrimination that many of us are not even, as we say, "out of the closet" or willing to admit to the people we love the most dearly that we are gay or lesbian for fear of facing discrimination.

At the EGALÉ office, I have spoken to young gay people who are terrified, isolated and alone. They are afraid to tell even their own parents that they are gay or lesbian because they fear the reaction and the discrimination. We are aware, of course, of tragic instances of young people who have committed suicide because they have identified themselves as gay or lesbian and have been thrown out of their homes.

When I was doing my master's degree at Queen's University, I had a friend in student residence who finally worked up the courage to tell his mother that he was gay. Her response was, "I will not have a faggot in my household." He tried to kill himself shortly thereafter. Again, his mother's response was, "You faggots will do anything to get attention."

The level of ignorance, hatred and discrimination is very strong. Tragically, it costs lives. If this legislation can do anything to educate the community and make people aware that we are recognized by our government as equal and entitled to be respected on that basis, then it is worth passing.

Senator Bryden: One section of the act has received virtually no attention this morning. I refer to section 16(1). It deals with the fact that it is not a discriminatory practice to have special programs to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by any group of individuals when those disadvantages are based on or related to race, national ethnic origin and age. This bill would add sexual orientation. Will this give you or your organization

au Pacte international sur les droits civils et politiques, que je me suis trouvé à effectuer pour le compte de Sandra Lovelace, et le Canada a été condamné. Suite à cette condamnation, nous avons heureusement abrogé l'alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens. De fait, le libellé de l'article 28 de la Charte est ce qu'il est grâce à l'affaire *Lovelace*.

Oui, nous pouvons tirer les conséquences des normes internationales — et nous l'avons fait — comme celles établies par le Pacte international sur les droits civils et politiques mais, Grand Dieu, nous devrions pouvoir faire ces choses de notre propre initiative.

La présidente: Je sais, de par mon expérience d'éducatrice et de femme politique, que beaucoup d'homosexuels se plaignent de discrimination. J'ai également vu se plaindre des hétérosexuels qui, à cause de leur profession, sont présumés homosexuels. Je songe particulièrement à des danseurs de ballet qui étaient hétérosexuels pour la plupart mais considérés comme homosexuels. J'ai été surprise tout à l'heure par le témoignage de Mme Landolt qui donnait à entendre que ce genre de discrimination n'existe pas, car cela est contraire à mon expérience personnelle.

Avez-vous des chiffres sur le pourcentage d'homosexuels et de lesbiennes en butte à la discrimination soit dans le milieu de travail soit pour l'accès au logement ou aux biens et services?

M. Fisher: Il est difficile de vous donner des chiffres en pourcentage car les homosexuels subissent une telle discrimination que nombre d'entre nous ne sont même pas encore, comme nous disons, «sortis du placard» ou prêts à avouer à leurs plus proches parents qu'ils sont gais ou lesbiennes, par crainte de la discrimination.

J'ai souvent parlé dans nos bureaux à de jeunes gais qui sont terrifiés, isolés et seuls. Ils craignent de dire même à leurs parents qu'ils sont homosexuels parce qu'ils ont peur de leur réaction et de la discrimination. Nous avons vu, évidemment, des cas tragiques de jeunes qui se sont suicidés parce qu'ils se sont déclarés gais ou lesbiennes et ont été mis à la porte de chez eux.

Lorsque je faisais ma maîtrise à l'Université Queen's, j'avais un ami dans ma résidence qui a fini par trouver le courage de dire à sa mère qu'il était gai. Sa réaction a été de dire: «Je ne tolérerai pas de pédé chez moi». Il a essayé de se tuer peu après. Là encore, la réaction de sa mère a été de dire: «Vous, les pédés, vous feriez n'importe quoi pour attirer l'attention».

Le degré d'ignorance, de haine et de discrimination est très fort. C'est une tragédie qui coûte des vies. Si ce projet de loi peut sensibiliser l'opinion et faire comprendre aux gens que nous sommes reconnus par notre gouvernement comme égaux et méritons le respect à ce titre, il vaut la peine de l'adopter.

Le sénateur Bryden: Une disposition de la loi n'a pratiquement pas encore été abordée ce matin. Je veux parler du paragraphe 16(1). Il dit qu'il n'est pas discriminatoire d'avoir des programmes spéciaux destinés à supprimer ou prévenir les désavantages subis par tout groupe d'individus liés à la race, l'origine nationale ou ethnique ou l'âge. Le projet de loi ajouterait à ces caractéristiques l'orientation sexuelle. Est-ce que cela vous

the basis on which to promote what in some jurisdictions are called "affirmative action programs" to redress certain situations? One of the examples used this morning related to an educational institution. Will this step further your ability to do that?

Mr. Fisher: If a particular program is designed not to further discrimination but to help reduce discrimination in society by eliminating barriers to equal opportunity, it is a fairly standard component of human rights legislation that it is recognized as non-discriminatory and it has been recognized by the courts as such.

It is difficult to say with certainty what programs might be covered, but the courts have held that any programs falling under section 16(1) still have to meet the tests of being non-discriminatory and reasonably linked to reducing conditions of disadvantage, rather than fostering discrimination by excluding members of other groups who might have a legitimate right to a particular benefit.

I believe we can say with confidence that section 16(1) will not become a tool for discrimination against heterosexuals, if that is what is being suggested. That is certainly the experience of those provinces which have already added sexual orientation to their human rights codes. It has been in the Ontario code for 10 years and the Quebec code for almost 20 years. There has not been rampant discrimination against heterosexuals or by women against men because of the recognition that you are entitled to carry out educational programs or other programs to help redress situations of disadvantage.

Senator Bryden: We are all aware of jurisdictions in the United States, for example, where affirmative action programs have been in place for a long time, in employment programs, in government and in universities. In some instances, whether legitimately or not, a type of backlash has happened claiming that some type of reverse discrimination is necessary in order to redress past wrongs, thus we must allocate X number of spaces to, for example, Hispanics, or black Americans.

Do you see any possibility that the same sort of reactionary situation might occur here by adding sexual orientation? This is a new area for which affirmative action programs may be requested, presumably by your association. Do you run the risk of that type of backlash?

Mr. Fisher: It may be new in relation to the federal Human Rights Act but sexual orientation and human rights legislation has been part of Canadian jurisprudence, as I have said, for almost 20 years now. There has been no sign of any difficulties. My understanding is that nothing in the Human Rights Act and certainly in this bill will have the effect of quota systems or affirmative action or anything of the kind.

donnerait, à vous ou à votre organisation, un fondement juridique pour lancer ce que d'aucuns appellent «des programmes d'action positive» pour remédier à certaines situations? L'un des exemples utilisés ce matin concernait un établissement d'enseignement. Est-ce que cette mesure vous mettrait mieux à même de faire cela?

M. Fisher: Si un programme donné est conçu non pas pour accroître la discrimination, mais réduire la discrimination dans la société en supprimant les barrières à l'égalité des chances, la législation sur les droits de la personne les reconnaît généralement comme non discriminatoires, ce que les tribunaux ont confirmé.

Il est difficile de dire avec certitude quels programmes seraient couverts, mais les tribunaux ont jugé que tout programme couvert par le paragraphe 16(1) doit néanmoins répondre à certains critères, à savoir ne pas être discriminatoire et être raisonnablement axé sur la réduction de désavantages, c'est-à-dire qu'il ne doit pas engendrer de discrimination en excluant les membres d'autres groupes qui peuvent avoir un droit légitime à un avantage donné.

Je pense pouvoir affirmer que le paragraphe 16(1) ne deviendra pas un instrument de discrimination à l'égard des hétérosexuels, si c'est cela que l'on craint. Il n'en a certainement pas été ainsi dans les provinces qui ont déjà intégré l'orientation sexuelle dans leur code des droits de la personne. Elle figure dans le code ontarien depuis 10 ans et dans le code du Québec depuis presque 20 ans. Or, on n'y constate pas de discrimination rampante contre les hétérosexuels ou de la part des femmes contre les hommes parce qu'on y reconnaît le droit à mettre en oeuvre des programmes éducatifs ou autres pour remédier à certains désavantages.

Le sénateur Bryden: Nous connaissons tous des juridictions aux États-Unis, par exemple, où des programmes d'action positive ont été mis en place il y a longtemps, dans les programmes d'emploi, dans la fonction publique et dans les universités. Il y a eu dans certains cas, à tort ou à raison, un phénomène de contrecoup consistant à dire qu'une forme de discrimination à l'envers est nécessaire pour remédier aux torts passés, qu'il faut réserver «x» nombre de places, par exemple, à des Hispaniques ou à des Noirs.

Pensez-vous que l'ajout de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite pourrait conduire à la même sorte de situation réactionnaire? C'est là un domaine nouveau où des programmes d'action positive pourraient être demandés, sans doute par votre association. Courez-vous le risque d'une réaction de ce type?

M. Fisher: Ce peut être nouveau dans la législation fédérale sur les droits de la personne, mais l'orientation sexuelle fait partie de la législation sur les droits de la personne au Canada depuis presque 20 ans, comme je l'ai dit. Il n'y a pas eu la moindre trace de difficulté. Rien dans la Loi sur les droits de la personne et rien dans ce projet de loi, que je sache, n'aura pour effet d'imposer un système de contingentement ou des programmes d'action positive ou rien du genre.

Any provisions that are subject to challenge must still meet the tests of the human rights legislation and will be subject to analysis by the courts as to whether they truly meet those goals or whether they in fact perpetuate discrimination. At the same time, the courts have also recognized that human rights tribunals do have the power to attempt to identify systemic barriers to equality and to look at what factors in the workplace prevent different groups from receiving equal treatment.

There have been hiring practices, for instance, which have systematically excluded women from the workplace and led to professions which are dominated almost exclusively by males. Human rights tribunals have a range of remedies available to them in order to try to remove those barriers. But those are only remedies. They only come into play once it is found that discrimination actually exists.

I am confident that there is nothing in this legislation which would lead to the kinds of situations you describe, senator.

The Chair: Our next witnesses are from the Evangelical Fellowship of Canada.

Mr. Bruce J. Clemenger, Director of National Affairs, Evangelical Fellowship of Canada: With me are Ms Danielle Shaw, the projects coordinator with the Evangelical Fellowship of Canada and Mr. Bob Nadeau, our legal advisor.

The Evangelical Fellowship of Canada is a national association of protestant evangelicals. Our membership consists of 28 denominations as well as individual churches, para-church organizations and individuals. We were founded in 1964. One of the purposes of the fellowship is to represent the concerns of our constituency to Parliament, the courts and to other government bodies.

The Evangelical Fellowship agrees that no individual should be the subject of arbitrary discrimination based solely upon irrelevant personal characteristics. However, we are concerned that the amendment to the act will do more than simply protect particular members of society from discrimination in the areas of employment or the provision of government services. We are concerned that the amendment may lead to the redefinition of the terms "spouse," "marital status" and "family status" both within the act and in the legislative areas under federal jurisdiction.

Ms Danielle Shaw, Projects Coordinator, the Evangelical Fellowship of Canada: When the *Haig* decision was released by the Ontario Court of Appeal in 1992, the court was faced with a very difficult situation. It was asking: Should gays and lesbians be provided an avenue of redress where they are denied access to employment, promotions and job training where Parliament has failed to do so? The court answered that question in the affirmative, with the result that sexual orientation was judicially added to the act. The difficulty with the ruling in *Haig* is that it did not set the parameters for equality rights protection afforded by the act, and that decision is now being interpreted by the Canadian Human Rights Commission to mean that it would be

Toute disposition contestable doit toujours répondre aux critères de la législation sur les droits de la personne et sera analysée par les tribunaux pour déterminer si elle remplit véritablement ces objectifs ou si elle ne perpétue pas en réalité la discrimination. Mais les tribunaux judiciaires ont reconnu aussi que les tribunaux des droits de la personne ont le pouvoir de tenter d'identifier les barrières systémiques à l'égalité et de déterminer quels facteurs dans le milieu de travail empêchent différents groupes de jouir d'un traitement égal.

Il y a eu, par exemple, des critères d'embauche qui excluaient systématiquement les femmes et a fait que certains métiers étaient exercés presque exclusivement par des hommes. Les tribunaux des droits de la personne disposent d'une panoplie de remèdes pour tenter de lever ces obstacles. Mais il ne s'agit là que de remèdes. Ils n'interviennent qu'une fois qu'il est établi qu'une discrimination existe déjà.

Je puis assurer que rien dans ce projet de loi n'est susceptible d'amener le genre de situation que vous décrivez, sénateur.

La présidente: Nos prochains témoins représentent le Evangelical Fellowship of Canada. Monsieur Clemenger, vous avez la parole.

M. Bruce J. Clemenger, directeur des Affaires nationales, Evangelical Fellowship of Canada: Je suis accompagné de Mme Danielle Shaw, coordinatrice de projets au sein du Evangelical Fellowship of Canada, et de M. Bob Nadeau, notre conseiller juridique.

L'Evangelical Fellowship of Canada est une association nationale de protestants évangéliques. Ses membres représentent 28 confessions différentes, ainsi que certains temples individuels, des organisations en marge des Églises, et des particuliers. Fondé en 1964, l'EFC a, entre autres, pour mission de représenter ses membres auprès du Parlement, des tribunaux et d'autres organismes gouvernementaux.

L'Evangelical Fellowship convient que nul ne devrait être victime d'une discrimination arbitraire fondée exclusivement sur des caractéristiques personnelles non pertinentes. Cependant, nous craignons que la modification de la loi n'aura pas simplement pour effet de protéger certains membres de la société contre la discrimination dans l'emploi ou dans la prestation des services gouvernementaux. Nous redoutons qu'elle n'entraîne la redéfinition des notions de «conjoint», «état matrimonial» et «situation de famille» tant dans la loi que dans d'autres champs de compétence législative fédérale.

Mme Danielle Shaw, coordinatrice de projets, Evangelical Fellowship of Canada: Dans l'affaire *Haig*, jugée en 1992, la Cour d'appel de l'Ontario a eu à répondre à une question très difficile: Faut-il donner aux homosexuels et aux lesbiennes un recours non prévu par le Parlement lorsqu'ils se voient refuser accès à l'emploi, à une promotion ou à une formation professionnelle? La Cour a répondu par l'affirmative, avec pour résultat que l'orientation sexuelle a été implicitement ajoutée à la loi. La difficulté que présente l'arrêt *Haig* est qu'il n'a pas fixé de paramètres à la protection des droits à l'égalité contenue dans la loi, et ce jugement est maintenant interprété par la Commission canadienne des droits de la personne comme signifiant qu'il est

discriminatory on the basis of sexual orientation not to extend spousal benefits to same-sex couples.

I remind you that Canadian courts have consistently upheld the right of legislators to exclude same-sex couples from the definition of "spouse" in federal legislation and benefits packages, and a majority of the Supreme Court of Canada in *Egan* ruled that the exclusion of same-sex couples from the definition of "spouse" contained in the Old Age Security Act was consistent with the Charter.

Mr. Clemenger: The scope of the Canadian Human Rights Act is broad. The Canadian Human Rights Act pertains to all laws in Canada coming within the purview of the legislative authority of Parliament. Its application extends to both private and governmental activities alike. The Supreme Court of Canada has described human rights legislation as:

public and fundamental law of general application [which] prevails where there is a conflict with other specific legislation.

Due to the quasi-constitutional nature of the Canadian Human Rights Act, the possible implications of amendment to it must be carefully weighed. For example, the Canadian Human Rights Act applies to telephonic communication messages likely to expose people to hatred or contempt. The act does not define "contempt." However, the term has been judicially interpreted to mean a mental process of looking down upon or treating as inferior the object of one's feelings. We ask: Would a religious person, or any other person motivated by moral conscience, who, on the basis of his or her beliefs or conscience, publicly maintains that an active homosexual lifestyle is sinful be guilty of inciting contempt for homosexuals? How does one reconcile the freedom of conscience and religion of those who have moral objections to an active homosexual lifestyle with the desire of homosexuals not to be subject of contempt because of their lifestyle?

The complexity of the act was exemplified, we believe, in Bill C-108, the proposed amendments to the act which were introduced by then Justice Minister Kim Campbell in 1992. When proposing inclusion of sexual orientation in the act, the Justice Minister anticipated a need to confirm the opposite-sex definition of "marital status." She allowed for exemptions with respect to hiring for religious organizations, and she added limits on the provisions of the act which parallel section 1 of the Charter. Bill S-2 would simply amend the act by adding two words, namely "sexual orientation," to sections 2, 3, and 16 without any corresponding amendments to safeguard against potentially undesirable social policy consequences.

Ms Shaw: We are concerned that a formal amendment to the act may lead to a *de facto*, if not express, redefinition of the terms "marital status" and "family status" as contained in the act. Over the past few years, two justice ministers and the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission have

discriminatoire de refuser les prestations de conjoint aux couples homosexuels.

Je vous rappelle que les tribunaux canadiens ont systématiquement reconnu le droit du législateur d'exclure les couples homosexuels de la définition de «conjoint» dans les lois fédérales et les régimes de prestations sociales. Ainsi, dans l'arrêt *Egan*, la Cour suprême du Canada a statué à la majorité que l'exclusion des couples homosexuels de la définition de «conjoint» figurant dans la Loi sur la sécurité de la vieillesse n'était pas incompatible avec la Charte.

M. Clemenger: La Loi canadienne sur les droits de la personne possède une très vaste portée. Elle recouvre toute la législation canadienne qui se trouve dans le champ de compétence du Parlement fédéral et elle s'applique aux activités tant du secteur privé que du secteur public. La Cour suprême du Canada a qualifié la législation en matière de droits de la personne de:

loi d'application générale d'intérêt public et fondamentale qui prévaut en cas de conflit avec d'autres lois particulières.

Vu la nature quasi constitutionnelle de la Loi canadienne sur les droits de la personne, il faut soupeser soigneusement les répercussions possibles des modifications qui y sont apportées. Par exemple, cette loi s'applique à la communication par téléphone de messages susceptibles d'exposer des gens à la haine et au mépris. La loi ne donne aucune définition du mépris, mais les tribunaux ont interprété ce terme comme le processus mental consistant à regarder quelqu'un de haut ou à le traiter comme inférieur. Nous posons la question: Est-ce qu'une personne religieuse, ou toute autre motivée par sa conscience morale, proclamant sur la foi de ses convictions ou de sa conscience qu'il est un péché de vivre des relations homosexuelles, est coupable d'incitation au mépris envers les homosexuels? Comment concilier la liberté de conscience et de religion de ceux qui ont des objections morales contre l'homosexualité active et le désir des homosexuels de ne pas être sujets au mépris à cause de leur mode de vie?

La complexité de la question a été démontrée, pensons-nous, par le projet de loi C-108, le projet de modification de la loi présenté en 1992 par la ministre de la Justice d'alors, Kim Campbell. En proposant d'intégrer dans la loi l'orientation sexuelle, la ministre avait anticipé la nécessité de confirmer que l'état matrimonial concerne des conjoints de sexe opposé. Elle avait aussi exempté les organisations religieuses des règles d'embauche énoncées et ajouté des limites à l'application de la loi parallèles à celles de l'article 1 de la Charte. Or, le projet de loi S-2 modifierait simplement la loi en ajoutant deux mots, à savoir «l'orientation sexuelle», aux articles 2, 3 et 16, sans apporter aucune des modifications correspondantes pour nous protéger contre la possibilité de répercussions inopportunes sur les politiques sociales.

Mme Shaw: Nous craignons que modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne n'entraîne une redéfinition de fait, sinon expresse, des termes «état matrimonial» et «situation de famille» qui y figurent. Au cours des dernières années, deux ministres de la Justice et le président de la Commission

had different interpretations of the effect the amendment will have.

The Supreme Court of Canada in *Mossop* ruled that the exclusion of sexual orientation from the list of prohibited grounds of discrimination was evidence of the government's intention not to protect same-sex couples under the umbrella of family status. The court stated, however, that had the ground "sexual orientation" been added to the act along with "family status" in the 1980s, the outcome might have been different.

In Ontario, two boards of inquiry have found the definition of "marital status" contained in the Ontario Human Rights Code to be discriminatory on the basis of sexual orientation. The question we put to you is: Would a similar finding flow from an amended Canadian Human Rights Act? If "sexual orientation" is included in the act, it must be accompanied by an opposite-sex definition of "marital status" to indicate the clear intention of Parliament in amending the act. The amendment should also contain a provision similar to section 1 of the Charter so that public policy objectives intended by Parliament will not be undermined.

In *Egan v. Canada*, Mr. Justice Sopinka stated:

... government must be accorded some flexibility in extending social benefits and does not have to be pro-active in recognizing new social relationships... This Court has recognized that it is legitimate for the government to make choices between disadvantaged groups and that it must be provided with some leeway to do so.

Where section 1 of the Charter provides checks and balances where there are competing interests in society, human rights legislation does not contain any such provision. Where the Canadian Human Rights Commission finds that a discriminatory practice has occurred, there is no room under the Canadian Human Rights Act to consider the underlying policy objectives.

Mr. Clemenger: We are also concerned that the amendment to the act will result in *de facto*, if not express, redefinition of "spouse" and the extension of benefits to same-sex couples as spouses. Justice Minister Allan Rock has stated the amendment will not result in extension of benefits to same-sex partners. The question of benefits is a separate matter and is already subject to litigation under the Charter. However, the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission has stated:

We are strongly in favour of an amendment that would prohibit any discrimination based on sexual orientation. That means that if benefits are paid to a heterosexual couple living common law, the same benefits should be paid to a couple living in the same situation, except that they are two men or two women.

canadienne des droits de la personne ont donné des interprétations différentes de l'effet de cette modification.

La Cour suprême du Canada a statué dans la cause *Mossop* que l'exclusion de l'orientation sexuelle de la liste des motifs de distinction illicites démontrait que le gouvernement n'avait pas l'intention de protéger les couples homosexuels en leur appliquant la définition de «situation de famille». Elle a néanmoins statué que si ce motif avait été ajouté à la LCDP en même temps que «situation de famille» dans les années 1980, sa décision aurait pu être très différente.

En Ontario, deux commissions d'enquête ont jugé que la définition de «état matrimonial» contenue dans le Code ontarien des droits de la personne est discriminatoire en fonction de l'orientation sexuelle. La question que nous vous posons est la question suivante: Est-ce qu'un jugement similaire ne résulterait pas d'une Loi canadienne sur les droits de la personne modifiée? Si «l'orientation sexuelle» est englobée dans la loi, il faut l'accompagner d'une définition de «état matrimonial» axée sur l'hétérosexualité, afin de préciser quelle est l'intention du Parlement en modifiant la loi. La modification devrait également contenir une disposition similaire à l'article 1 de la Charte, afin que les objectifs de politique publique voulus par le gouvernement ne soient pas sapés.

Dans la cause *Egan c. Canada*, le juge Sopinka a indiqué:

[...] le gouvernement doit pouvoir disposer d'une certaine souplesse dans la prestation des avantages sociaux et il n'est pas tenu d'adopter une attitude proactive pour ce qui est de la reconnaissance de nouvelles formes de relations dans la société... La Cour a reconnu le droit du gouvernement de privilégier certains groupes désavantagés et de jouir d'une certaine marge de manoeuvre à cet égard.

Alors que l'article 1 de la Charte confère une certaine latitude lorsqu'il y a des intérêts concurrents au sein de la société, la législation relative aux droits de la personne ne prévoit rien de tel. Lorsque la Commission canadienne des droits de la personne conclut à l'existence d'une pratique discriminatoire, la Loi canadienne sur les droits de la personne ne laisse aucune latitude de prendre en compte les objectifs de politique sous-jacents.

M. Clemenger: Nous craignons également que la modification de la loi n'aboutisse à une redéfinition de fait, sinon expresse, de «conjoint» et à l'octroi de prestations de conjoint aux couples homosexuels. Le ministre Allan Rock a affirmé que «la modification n'entraînera pas l'octroi d'avantages sociaux aux couples homosexuels. Cette question est une toute autre histoire qui a déjà fait l'objet d'un litige fondé sur la Charte». Pourtant, le président de la Commission canadienne des droits de la personne a bien indiqué:

Nous sommes pleinement en faveur d'une modification qui rendrait illégale toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Cela veut dire que si des prestations sont payées à un couple hétérosexuel qui vit en union de fait, ces mêmes prestations devraient être versées à un couple qui vit dans la même situation, sauf qu'il s'agit de deux hommes ou de deux femmes.

If the Chief Commissioner of the Human Rights Commission, the body to which the administration of the act has been entrusted, equates the amendment with the ability to extend benefits to same-sex couples, then why does the Justice Minister seem confident that the amendment will not have this effect?

If there are other forms of relationships in society which should be afforded benefits, or are deserving of protection, then these should be examined by Parliament. The redefinition of "spouse," "marital status" and "family status" is not the appropriate means to extend benefits or protection to other types of relationships.

Ms Shaw: The inclusion of "sexual orientation" in human rights legislation also threatens, we believe, the definition of marriage. Constitutional validity of the definition of marriage has already been challenged. Given the scope of the Canadian Human Rights Act, and its effect on all laws coming under the authority of Parliament, the inclusion of "sexual orientation" may make it more difficult to retain the current common-law definition of marriage. The opposite-sex definitions of "marriage" and "spouse" reflect a long-standing tradition of the English and Canadian common law, as well as European law, which restricts marital status and spousal status to heterosexual couples. It is also consistent with the definition of "spouse" in over 50 federal statutes and hundreds of provincial statutes throughout the country.

Any legislative amendment which could alter this definition should not be undertaken lightly but with the greatest of caution.

Mr. Clemenger: We are also concerned that the failure to define "sexual orientation" may have unwanted results, both in the types of groups that are protected and the scope of the activity that is protected under the auspices of the phrase "sexual orientation." Where definitions have been offered, they are troubling to us and indicate the problem with the term. The argument has been made that the term "sexual orientation" is all-inclusive as everyone has a sexual orientation. This is what concerns us. It could potentially cover all possible sexual orientations a person might have, including those which are presently unlawful.

For example, in Holland, with parental consent, children as young as 12 can have sex with adults. There has been very public advocacy by journalists and others in Canada that there should be no prohibition of sex between adults and children. In a letter to the Evangelical Fellowship, Justice Minister Allan Rock stated:

Some people have expressed a concern that this term [sexual orientation] might be broad enough to include protection for those engaging in sexual behaviours which are contrary to the *Criminal Code*... I do not believe this is a valid concern.

Si le président de la Commission canadienne des droits de la personne, l'organisme auquel on a confié l'application de la loi, assimile la modification à la capacité d'étendre aux couples homosexuels les avantages sociaux des conjoints, comment le ministre de la Justice peut-il être aussi certain qu'elle n'aura pas un tel effet?

S'il existe d'autres formes de relations dans la société pour lesquelles on veut consentir des prestations, ou qui méritent protection, alors il appartient au Parlement de les examiner. Mais la redéfinition de «conjoint», «état matrimonial» et «situation de famille» n'est pas un moyen approprié d'octroyer des avantages ou une protection à d'autres formes de relations.

Mme Shaw: Inclure l'orientation sexuelle dans la législation relative aux droits de la personne menace aussi, à notre avis, la définition du mariage. La validité constitutionnelle de la définition du mariage a déjà été contestée en justice. Étant donné la portée de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et sa primauté sur toutes les lois fédérales, l'inclusion de l'orientation sexuelle peut rendre aléatoire le maintien de la définition actuelle du mariage en common law. La définition de «mariage» et «conjoint» restreinte à l'union de personnes du sexe opposé reflète une longue tradition de la common law anglaise et canadienne, ainsi que du droit européen qui réserve l'état matrimonial ou l'état de conjoint aux seuls couples hétérosexuels. Elle est également conforme à la définition de «conjoint» dans plus de 50 lois fédérales et dans des centaines de lois provinciales dans tout le pays.

Toute modification législative susceptible de réviser cette définition doit être entreprise avec la plus grande prudence et non pas à la légère.

M. Clemenger: Nous craignons également que l'absence de définition du terme «orientation sexuelle» ait des conséquences inattendues, tant sur le plan des groupes qui seront protégés que du champ des activités qui seront protégées par la présence de cette expression dans la loi. Les définitions qui ont été suggérées nous troublent et font ressortir le problème que pose le terme. D'aucuns ont fait valoir que le terme «orientation sexuelle» vise tout le monde puisque tout un chacun a une orientation sexuelle. Voilà justement ce qui nous inquiète. Il pourrait couvrir toutes les orientations sexuelles possibles, y compris celles qui sont actuellement illégales.

Par exemple, en Hollande, les enfants peuvent avoir des rapports sexuels avec des adultes dès l'âge de 12 ans, sous réserve du consentement des parents. Des journalistes et d'autres personnes au Canada ont préconisé très ouvertement la suppression de toute interdiction des rapports sexuels entre adultes et enfants. Dans une lettre à nous adressée, le ministre de la Justice Allan Rock a indiqué:

La crainte a été exprimée que ce terme [orientation sexuelle] ait un sens assez large pour protéger ceux qui ont des pratiques sexuelles contraires au *Code criminel*... Je ne crois pas que cette inquiétude soit fondée.

Yet, in May of 1995, one of three Ontario Court of Appeal judges ruled that the prohibition against anal intercourse between minors denied their choice of sexual expression.

Thus, by interpreting "sexual orientation" to include sexual expression, the courts made legal sexual behaviour which was previously contrary to the Criminal Code.

What exactly, then, is protected under the umbrella of "sexual orientation"? Is it one's disposition or does it extend to all forms of the expression which flow from one's disposition? If it is the expression, does it encompass a behaviour or lifestyle? And if it encompasses a behaviour or lifestyle, is that the sort of protection which was intended when the list of grounds was developed for the Charter and human rights codes?

The Charter and human rights codes seek to protect persons from unequal treatment because of who they are rather than what they do. A precise legal definition of "sexual orientation" would avoid the possibility of court challenges which may result in a broader definition of the term than legislators intended.

Ms Shaw: We acknowledge that there are several types of relationships which are not currently recognized under federal legislation and benefit schemes. In seeking to address what some consider inequities in the provision of benefits, in the absence of alternative categories the inequities have been addressed through the expansion of existing categories such as "marital status" and "spouse". Marriage and family have been given distinctive status which affords certain responsibilities, privileges and benefits because of their unique role in providing a stable and committed relationship between women and men and a setting for the procreation, raising and nurturing of children.

Amending the Canadian Human Rights Act prior to a comprehensive review of existing benefit structures and relationships of dependents without building in adequate definitional safeguards may very well lead to a redefinition of "spouse" and "marriage." We urge the definitional safeguards which would clearly define "marital status" as referring to heterosexual relationships only, exemptions for religious organizations and limits on equality rights similar to those in the Charter, as well as that a precise definition of "sexual orientation" be included if the amendments are to be enacted. To do less would be to abdicate the true responsibility of Parliament by ducking the tough issues and further allowing courts and tribunals to set the public policy agenda.

Senator Gigantès: It seems to me that you are saying that this bill, which will allow certain things, does not also give a long list of things that it will not allow. Is that your concern?

Mr. Clemenger: Our concern is that it is portrayed as offering protection for homosexuals, bisexuals, and people on the basis of sexual orientation in the areas of employment, housing and government services. As we understand the documents, the court

Pourtant, en mai 1995, l'un des trois juges de la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'interdire les rapports sexuels anaux entre mineurs, c'était leur nier le choix du mode d'expression de leur sexualité.

Ainsi, en interprétant le terme «orientation sexuelle» comme englobant l'expression de la sexualité, les tribunaux ont légalisé une activité sexuelle antérieurement contraire au *Code criminel*.

Que va-t-on donc protéger exactement sous le manteau de «l'orientation sexuelle»? Est-ce l'inclination personnelle ou bien le terme s'étend-il à toutes les formes d'expression découlant de l'inclination personnelle? Si c'est l'expression, est-ce que cela englobe un comportement ou un mode de vie? Et dans l'affirmative, est-ce la sorte de protection qui était prévue lorsque les motifs de distinction illicite ont été énoncés dans la Charte et dans les lois sur les droits de la personne?

Celles-ci cherchent à protéger les êtres humains contre un traitement inégal qui leur est infligé à cause de ce qu'ils sont et non de ce qu'ils font. Une définition juridique précise de «l'orientation sexuelle» éviterait la possibilité de contestations judiciaires pouvant découler d'une définition plus étendue du terme que celle envisagée par le législateur.

Mme Shaw: Nous admettons que plusieurs formes de relations ne sont pas actuellement reconnues dans la législation fédérale et les régimes de prestations sociales. Pour remédier à certaines des inégalités au niveau des prestations sociales, et en l'absence de catégories de substitution, on a élargi les catégories existantes telles que «état matrimonial» et «conjoint». Le mariage et la famille jouissent d'un statut à part qui comporte certains privilèges, avantages et obligations à cause du rôle prépondérant joué par ces institutions qui assurent la stabilité des unions entre les hommes et les femmes, ainsi qu'un milieu dans lequel élever et éduquer les enfants.

Modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne avant d'avoir examiné à fond les régimes actuels d'avantages sociaux et les liens de dépendance, et sans avoir prévu des garanties suffisantes sous forme de définitions, pourrait fort bien mener à une redéfinition de «conjoint» et «mariage». Nous demandons instamment des définitions garantissant que le terme «état matrimonial» ne s'applique qu'aux unions hétérosexuelles, des exemptions pour les organisations religieuses et des restrictions aux droits à l'égalité semblables à celles que l'on retrouve dans la Charte, et qu'en outre le terme «orientation sexuelle» soit précisément défini si les modifications envisagées vont être apportées à la loi. Autrement, c'est comme si le législateur abdiquait sa vraie responsabilité en esquivant les sujets délicats et en laissant aux tribunaux judiciaires et administratifs le soin de formuler la politique sociale du pays.

Le sénateur Gigantès: Il me semble que votre doléance et que ce projet de loi, qui autorisera un certain nombre de choses, ne contiennent pas parallèlement une longue liste de choses qu'il n'autorise pas. Est-ce là votre préoccupation?

M. Clemenger: Notre souci est qu'il est présenté comme accordant protection aux homosexuels, aux bisexuels et à d'autres personnes, sur la base de l'orientation sexuelle, dans les domaines de l'emploi, du logement et des services gouvernementaux. Les

cases, the letters we have received from the Minister of Justice and the statements that we have seen by Max Sheldon, they imply that inclusion of "sexual orientation" will do more than that, and those other consequences are not part of the public discussion of this bill. It is always touted as being related to only protection against discrimination in areas of employment. Our concern is to remind the Senate of the far-ranging implications of such an amendment and to urge public consultations to discuss those implications.

Senator Gigantès: Do you mean that this bill, if it were passed as it now stands, would allow, for instance, without any further legislation, the recognition of same-sex marriages?

Mr. Clemenger: No, we are not saying that at all. We are saying that you should look at the history of the provincial codes, for example, where amendments have been made to the Ontario Human Rights Code by simply adding two words: "sexual orientation." Human rights tribunals and courts have used that, as well as section 15(1) of the Charter, to read into the definition of "spouse," for example, "male and female" and expand that definition. Because the Canadian Human Rights Act is quasi-constitutional legislation, as I am sure all members of the Senate agree, then other legislation that falls under the purview of the federal government will have to conform. We see, through efforts that have been made in the last five to 10 years, that there will be that pressure. There have already been cases, as we state in our brief, where challenges to the definition of "marriage" have been brought in the courts. We see this as adding additional impetus to that. That is the concern our constituencies have.

We represent 28 church denominations. There is a real concern that that will be the effect unless the Senate shows leadership and addresses that concern thoughtfully — as I am sure senators will — and realizes that, based on statements by Max Yalden and several courts, that is a distinct possibility. We are not saying it is inevitable. Please do not misunderstand us. Justice Minister Kim Campbell recognized that in Bill C-108 and included definitions of "marital status," affirming the heterosexual nature of marriage. We would urge this Senate to take a similar, thoughtful approach.

Senator Gigantès: First, the Human Rights Act is not the Charter of Rights; it is only the Charter of Rights to which all other laws are subordinate. Second, what you are saying seems to disregard the fact that, in a democracy, legislatures can change their views. It is your perfect right to make these representations and it is part of the input to legislators so that they may try to find that compromise on the basis of which democracy functions in any area. However, the compromise shifts, like it or not, and legislatures change their minds. The laws of 100 years ago are not the laws of today. In Dickens' England you could cut off the hand of a little boy who stole a loaf of bread. There is no way that you can be given guarantees — even if we state exactly what you want us to state — that a future legislature, or the House of Commons, will not eventually change what it is you do not want to have changed.

documents, les jugements et les lettres que nous avons reçues du ministre de la Justice, de même que les déclarations de Max Sheldon que nous avons citées, donnent à entendre que l'ajout de «l'orientation sexuelle» fera plus que cela, et toutes ces autres conséquences sont évacuées du débat public sur le projet de loi. Ce dernier est toujours présenté comme ne touchant que la protection contre la discrimination en matière d'emploi. Il s'agit pour nous de rappeler au Sénat les conséquences lointaines d'une telle modification et de réclamer la tenue de consultations publiques sur ces répercussions.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire que ce projet de loi, s'il était adopté dans sa forme actuelle, équivaldrait, par exemple, à reconnaître les mariages homosexuels, sans aucune autre législation en ce sens?

M. Clemenger: Non, ce n'est pas ce que nous disons du tout. Nous disons que vous devriez regarder l'historique des codes provinciaux, par exemple le Code des droits de la personne ontarien qui a été modifié par le simple ajout de deux mots: «orientation sexuelle». Les tribunaux judiciaires et administratifs ont invoqué cela, en même temps que le paragraphe 15(1) de la Charte, pour élargir la définition de «conjoint». Du fait que la Loi canadienne sur les droits de la personne est de rang quasi constitutionnel, ainsi que vous en conviendrez tous, toutes les autres lois du domaine de compétence fédérale devront s'y conformer. Or, on constate, au vu des tentatives faites au cours des cinq à 10 dernières années, que cette pression va s'exercer. On a déjà vu des cas, comme nous le disons dans notre mémoire, où la définition de «mariage» a été contestée en justice. Nous pensons que cela va ajouter de l'eau au moulin. Voilà ce que craignent nos mandants.

Nous représentons 28 cultes. La crainte est réelle que cela soit le résultat, à moins que le Sénat ne fasse preuve d'initiative et réfléchisse soigneusement — et je ne doute pas que les sénateurs le fassent — et se rendent compte que c'est là une possibilité très réelle, vu les déclarations de Max Yalden et les décisions de plusieurs tribunaux. Nous ne disons pas que c'est inévitable, ne vous méprenez pas. La ministre de la Justice Kim Campbell l'avait reconnu dans son projet de loi C-108 et prévu une définition de «état matrimonial», réaffirmant la nature hétérosexuelle du mariage. Nous exhortons le Sénat à entreprendre une démarche toute aussi réfléchie.

Le sénateur Gigantès: Premièrement, la Loi sur les droits de la personne n'est pas la Charte des droits; seule la Charte des droits a préséance sur toutes les autres lois. Deuxièmement, ce que vous dites semble négliger le fait que, dans une démocratie, les assemblées législatives peuvent changer d'avis. Vous avez parfaitement le droit d'exprimer ces avis et cela fait partie de ce que le législateur doit entendre pour tenter de trouver les compromis qui permettent à la démocratie de fonctionner. Cependant, les compromis évoluent, que cela vous plaise ou non, et les assemblées législatives peuvent changer d'avis. Les lois d'aujourd'hui ne ressemblent pas à celles d'il y a un siècle. Dans l'Angleterre de Dickens, vous pouviez couper la main d'un petit garçon qui volait un pain. Il est absolument impossible de vous garantir — même si nous faisons exactement ce que vous demandez — qu'une assemblée législative future, ou la Chambre

You are doing your duty. You are here to tell us what you want protected. We are grateful to you, but I do not think that in a democracy you can be given any assurances that society will be forever what it is now.

Mr. Clemenger: Thank you for that comment. No one is asking for guarantees today. We are asking for a statement by the Senate that acknowledges the concerns of many, many Canadians.

When the Charter is being interpreted, the courts — and the Supreme Court has set the standard for this — look first at the scope of the section that is being pleaded. There is then an analysis under section 1. Mr. Justice Sopinka's judgment in *Egan* shows the importance of a section 1 analysis. A statement by this body, by Parliament, that would reaffirm "marital status" as being heterosexual, would be a very influential consideration when the section 1 analysis is being undertaken by the courts.

You are right, senator, there are no guarantees. However, if there is even the remote possibility that unintended effects will flow from a decision of this body, then I would think that it would be incumbent upon members of this body to address the concerns in their minds and provide some kind of safeguards in the legislation. We do not know what the future holds but, if you provide some safeguards, at least there would be some rational basis for proceeding.

Senator Beaudoin: I would return to the point raised by Senator Kinsella concerning the *Lovelace* case. We were censured by the United Nations in that instance, and today it is difficult to defend the libel case resulting from the decision of the Supreme Court. Now, under section 28 of the Charter Indian men and women are treated equally. Do you not fear that we may find ourselves in a similar situation if we do not comply with the decisions in the *Egan* case and in the *Haig* case?

You open a very interesting debate on the question of marriage. Of course, marriage and divorce come under federal jurisdiction, although adoption comes under provincial jurisdiction. When dealing with human rights, we must keep that division of power in mind. The legislation adopted some years ago is in the federal sphere of jurisdiction. As Senator Gigantès has said, it is not the Charter, but it is a quasi-constitutional statute. However, that applies only to areas under federal jurisdiction. It does not apply to adoption.

We must keep in mind that the purpose of this legislation is to deal with a question of discrimination, at least legally speaking, and we have already had a decision of the Supreme Court of Canada in that area. Unless we strongly disagree with what the Supreme Court has said, we should follow that finding.

Mr. Nadeau: I will deal first with your question regarding the decision referred to earlier under the Indian Act. In *Egan*, it is true that, in the final analysis, there was a majority judgment of five to four. It was actually, as you know, a plurality judgment. It

des communes, ne modifie pas ultérieurement ce que vous voulez ne pas voir changer.

Vous faites votre devoir. Vous êtes ici pour nous dire ce que vous aimeriez voir protéger. Nous vous en sommes reconnaissants, mais je ne pense pas que dans une démocratie on puisse vous garantir que la société restera à jamais inchangée par rapport à aujourd'hui.

M. Clemenger: Je vous remercie de cette remarque. Nul ne demande aujourd'hui de garanties. Nous demandons une prise de position du Sénat reconnaissant les préoccupations d'un très grand nombre de Canadiens.

En interprétant la Charte, les tribunaux — et la Cour suprême en a établi la norme — considèrent d'abord la portée de l'article invoqué. Il y a ensuite une analyse à la lumière de l'article 1. La décision du juge Sopinka dans la cause *Egan* montre l'importance de cette analyse. Une déclaration de cette chambre, du Parlement, réaffirmant que «l'état matrimonial» est hétérosexuel, serait un facteur très influent au moment où les tribunaux entreprennent l'analyse à la lumière de l'article 1.

Vous avez raison, sénateur, il n'y a pas de garanties. Cependant, s'il y a une possibilité même lointaine que des effets fortuits résulteront d'une décision de votre assemblée, il me semble qu'il incombe à ses membres d'y réfléchir et d'introduire quelques garde-fous dans la loi. Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve mais, si vous apportez quelques garanties, il existerait à tout le moins un fondement rationnel pour la suite.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à l'argument soulevé par le sénateur Kinsella au sujet de la cause *Lovelace*. Les Nations Unies nous ont censurés dans cette affaire et il est aujourd'hui difficile de défendre le procès en diffamation ayant résulté de cet arrêt de la Cour suprême. Aujourd'hui, les hommes et les femmes indiens sont traités sur un pied d'égalité par l'article 28. Ne craignez-vous pas que nous nous retrouvions dans une situation similaire si nous ne nous conformons pas aux arrêts *Egan* et *Haig*?

Vous ouvrez un débat très intéressant sur la question du mariage. Évidemment, le mariage et le divorce font partie du domaine de compétence fédéral, mais l'adoption relève du pouvoir provincial. Il ne faut jamais oublier cette séparation des pouvoirs dans le domaine des droits de la personne. La législation adoptée il y a quelques années appartient à la sphère de compétence fédérale. Comme le sénateur Gigantès l'a dit, ce n'est pas la Charte, mais c'est une loi quasi constitutionnelle. Toutefois, elle ne s'applique qu'au domaine de compétence fédéral. Elle ne s'applique pas à l'adoption.

Il ne faut pas perdre de vue que le but de cette loi est d'empêcher la discrimination, du moins juridiquement parlant, et nous avons déjà une décision de la Cour suprême du Canada à cet égard. À moins d'être totalement en désaccord avec ce que la Cour suprême a dit, nous devrions nous conformer à ce jugement.

M. Nadeau: Je répondrai d'abord à votre question concernant l'arrêt relatif à la Loi sur les Indiens. Dans *Egan*, il est vrai qu'en dernière analyse il y a eu un jugement à une majorité de cinq contre quatre. En fait, ce n'était pas un arrêt majoritaire au sens

was not a majority decision in the strict sense of the word. However, for simplicity, it was a majority judgment. In fact, it was a unanimous judgment which found sexual orientation as analogous grounds. The Supreme Court of Canada justices were very divided, as you know, on whether or not the spousal definition in the Old Age Security Act was discriminatory. Four justices, led by Mr. Justice La Forest, a highly respected judge, provided some very thoughtful reasoning. It is not a clear, unanimous judgment. In fact, that judgment says to me, although it may not say this to anyone else, that Mr. Justice La Forest and his concurring justices saw the connection between the definition of "spouse" in the Old Age Security Act and marriage. They saw that and addressed it very specifically.

The Indian Act decision also shows that even the Supreme Court of Canada can be wrong. Several years later, we now realize that the Supreme Court of Canada was wrong, and the Supreme Court of Canada could be wrong today. We are asking for safeguards. Not even the Supreme Court of Canada is omniscient and prescient — no one is; not this body, not these presenters; not even the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: You are probably right that in the *Lavell* case they were wrong in that sense because obviously in the *Lovelace* case at the United Nations level, on s'est fait tapé sur les doigts. It is too bad, but I think the court was wrong in that case. Are you now using the same argument and suggesting that the court may be wrong in the *Egan* case?

Mr. Nadeau: You will not deny the possibility that *Egan* might be seen as wrong 25 or 50 years down the road. I am sure that when the Indian Act decision was made everyone who decided it thought it was right, and the people in justice at that time likely thought it was right. History has a funny way of coming back and revisiting decisions we have made. I am not suggesting today that it is wrong. I cannot make that statement. I am suggesting that it is a very divided court and the substantial minority reflects some deeply held views, not only of the justices on the Supreme Court of Canada, but of many Canadians, about the sanctity of marriage and spousal status. Let us provide safeguards in that eventuality because who knows what the future holds?

Regarding the second question, the reason we use the adoption example is that it shows how an amendment to a human rights statute to include sexual orientation, in this case the Ontario Human Rights Code, can and will trickle down and affect things like the definition of spouse.

In a very recent decision in Ontario the Canadian Child and Family Services Act definition of spouse was ruled unconstitutional because it restricted adoption to only opposite-sex couples. That has now been ruled unconstitutional. We are saying that the same kind of situation can happen here. We are not saying it will

strict du terme. Mais admettons, dans l'intérêt de la simplicité, que c'était un jugement majoritaire. Mais c'est par un jugement unanime que les juges ont estimé que l'orientation sexuelle était un motif analogue. Les juges de la Cour suprême du Canada étaient très divisés, comme vous le savez, sur la question de savoir si la définition de conjoint dans la Loi sur la sécurité de la vieillesse était discriminatoire. Quatre juges, emmenés par le juge La Forest, un homme hautement respecté, ont exprimé un raisonnement très réfléchi. Ce n'était donc pas un jugement clair, unanime. En fait, ce jugement signifie à mes yeux, même si d'autres ne le voient pas, que le juge La Forest et les autres juges minoritaires ont vu le lien entre la définition de «conjoint» dans la Loi sur la sécurité de la vieillesse et le mariage. Ils l'ont perçu et l'ont abordé très directement.

L'arrêt relatif à la Loi sur les Indiens montre également que même la Cour suprême du Canada peut se tromper. On se rend compte aujourd'hui, plusieurs années après, que la Cour suprême du Canada s'est trompée, et la Cour suprême du Canada peut encore se tromper aujourd'hui. Nous demandons des garanties. Même la Cour suprême du Canada n'est pas omnisciente et presciente — nul ne l'est; ni le Sénat, ni nous, ni même la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez sans doute raison de dire que dans la cause *Lovelace* elle s'est trompée car, manifestement, au niveau des Nations Unies nous nous sommes fait taper sur les doigts. C'est regrettable, mais je pense que la Cour s'est trompée en rendant cet arrêt. Utilisez-vous maintenant le même argument pour dire qu'elle a pu se tromper dans la cause *Egan*?

M. Nadeau: Vous ne pouvez nier la possibilité que l'arrêt *Egan* soit considéré comme une erreur dans 25 ou dans 50 ans. Je suis sûr que lorsque le jugement relatif à la Loi sur les Indiens a été rendu, tous les juges pensaient avoir raison, et les gens du ministère de la Justice à l'époque pensaient qu'ils avaient raison. L'histoire a une curieuse façon de venir éclairer sous un jour nouveau les décisions que nous prenons. Je ne puis affirmer aujourd'hui que la Cour a rendu une mauvaise décision dans la cause *Egan*. Je ne puis l'affirmer. Je dis simplement que la Cour était très divisée et que l'importante minorité reflète certaines conceptions profondément ancrées, non seulement chez les juges de la Cour suprême du Canada, mais chez beaucoup de Canadiens, concernant le caractère sacré du mariage et de l'état de conjoint. Prévoyons simplement des garde-fous pour parer à toutes les éventualités, car qui sait ce que l'avenir nous réserve?

Pour ce qui est de la deuxième question, la raison pour laquelle nous utilisons l'exemple de l'adoption est qu'il montre de quelle façon l'ajout de l'orientation sexuelle à une loi sur les droits de la personne, en l'occurrence le Code des droits de la personne ontarien, peut et va avoir des effets en cascade et se répercuter sur des éléments comme la définition de conjoint.

Dans un jugement rendu tout récemment en Ontario, la définition de conjoint de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille a été déclarée anticonstitutionnelle parce qu'elle limite l'adoption aux couples hétérosexuels. Cette restriction a maintenant été déclarée anticonstitutionnelle. Nous disons que la même

happen; simply that it can. We are asking you to, at least, consider this as a possibility.

Mr. Clemenger: If I could add to that, Max Yalden has made statements to the effect that he believes the amendment will result in the extension of benefits to same-sex couples. As I understand it, that is based on the redefinition of "marital status" or "family status" which are presently in the act but not yet defined. I do not know how he will extend those benefits other than by causing a redefinition.

Another concern we raise in our brief is that, unlike the Charter, the human rights code does not have a section which says that, while on the surface this may look discriminatory, there are other policy objectives behind this discrimination which may make it legitimate. That is how Mr. Justice Sopinka swung in the Supreme Court of Canada on *Egan*. He found discrimination, but section 1 saved it.

In Bill C-108, then Justice Minister Kim Campbell suggested the same type of a qualifier within the Canadian Human Rights Act. We are saying that there is a strong possibility, if the new human rights commissioner follows the path of the former commission, benefits will be extended. We believe that would be done through a redefinition of "marital status." I would anticipate that. I am not sure how else it would be done.

We are asking that you look at the types of amendments that were included in Bill C-108 and that you put in some qualifiers.

Much of the media description of this bill is solely as an issue of discrimination in the areas of employment and government services. We think it has much broader ramifications, and we are concerned about those. We realize that law does change and that in 25 years people may see things differently from the way they do now, but there is much public concern and disagreement over many of the ancillary issues which we think will flow from this amendment. We encourage you to look carefully at those implications and address those issues as well.

Senator Kinsella: I wish to thank our witnesses from the Evangelical Fellowship. Your analysis is important and helpful to us.

To focus for a moment on the purpose of our anti-discrimination statutes, would you agree that the purpose of the Canadian Human Rights Act, as it is of the Ontario Human Rights Code and the New Brunswick Human Rights Code, is to be corrective rather than punitive legislation?

Ms Shaw: Yes, we do.

Senator Kinsella: Do I understand correctly that you recognize discrimination in employment, accommodation and services on the grounds of sexual orientation as an evil, and argue that that kind of discrimination should not be sustained?

chose peut arriver ici. Nous ne disons pas que c'est inéluctable, simplement que c'est possible. Nous vous demandons, à tout le moins, d'admettre cette éventualité.

M. Clemenger: Si je puis ajouter un mot à cela, Max Yalden a fait des déclarations disant que la modification entraînera, à son avis, l'octroi de prestations sociales aux couples homosexuels. Si j'ai bien compris, cela résulterait de la définition de «l'état matrimonial» ou de la «situation familiale», notions qui figurent actuellement dans la Loi mais ne sont pas encore définies. Je ne vois pas comment ces prestations pourraient être accordées à de tels couples en l'absence d'une redéfinition.

Une autre préoccupation que nous exprimons dans le mémoire est que, contrairement à la Charte, le Code des droits de la personne ne comporte pas de dispositions dérogatoires pour légitimer une mesure apparemment discriminatoire mais qui s'appuie sur d'autres objectifs de politique sociale. Or, c'est ce qui a déterminé la décision du juge Sopinka, de la Cour suprême du Canada, dans la cause *Egan*. Il a estimé qu'il y avait discrimination, mais qu'elle était légitime au regard de l'article 1.

Dans le projet de loi C-108, la ministre de la Justice de l'époque, Kim Campbell, avait prévu d'inscrire dans la Loi canadienne sur les droits de la personne le même type de disposition dérogatoire. Nous disons que la possibilité est grande, si le nouveau président de la Commission suit la même voie que son prédécesseur, que les prestations soient octroyées aux couples homosexuels. Cela se fera, à notre sens, par le biais d'une redéfinition de «l'état matrimonial». C'est ce que je prévois. Je ne vois pas trop comment cela pourrait se faire autrement.

Nous vous demandons d'examiner les dispositions qui figureraient dans le projet de loi C-108 et d'inclure, vous aussi, quelques garde-fous.

Les médias décrivent ce projet de loi comme traitant exclusivement de la discrimination en matière d'emploi et de services gouvernementaux. Nous pensons qu'il comporte des ramifications beaucoup plus lointaines et ce sont elles qui nous préoccupent. Nous savons bien que le droit évolue et que dans 25 ans les Canadiens pourront voir les choses sous un jour très différent de celui d'aujourd'hui, mais on constate chez le public une grande préoccupation et beaucoup de divergence sur divers aspects accessoires mis en jeu par cette modification. Nous vous demandons d'examiner soigneusement ces répercussions et de prendre position également à leur sujet.

Le sénateur Kinsella: Je tiens à remercier les témoins du Evangelical Fellowship. Votre analyse est importante et nous est utile.

J'aimerais m'attarder un moment sur la raison d'être de nos lois antidiscrimination. Convenez-vous que la Loi canadienne sur les droits de la personne, tout comme le Code des droits de la personne ontarien et celui du Nouveau-Brunswick, est corrective plutôt que punitive?

Mme Shaw: Oui, tout à fait.

Le sénateur Kinsella: Considérez-vous que la discrimination en matière d'emploi, de logement et de services fondée sur l'orientation sexuelle est répréhensible et doit être combattue?

Mr. Clemenger: Yes, where it is arbitrary discrimination and where the characteristic of sexual orientation is irrelevant. However, by way of example of a case which would concern us, I would cite a recent case that went to the Alberta Court of Appeal, the *Vriend* case. That case involved a homosexual man who was dismissed from a Christian college with certain moral standards, and he sought redress. We think that is not an arbitrary situation and in that instance sexual orientation is not irrelevant.

Senator Kinsella: Human rights legislation indeed provides, with all the proscribed grounds of discrimination, the provision for bona fide occupational limitations and qualifications, and commissions deal with these daily.

Can you tell the committee what percentage of complaints filed with the Human Rights Commissions, which are found by the commissions to be valid complaints, arrive at the level of tribunals or courts in relation to the percentage that are settled by the commissions?

Ms Shaw: My understanding is that when Mr. Yalden testified a few years ago on Bill C-108 he said that 2 per cent were actually adjudicated. I do not have that statistic before me this morning, but that is my recollection.

Senator Kinsella: My experience over the 23 years I was the chief Human Rights Commissioner in New Brunswick was that 8 per cent of the complaints received were valid complaints and were conciliated, although we had many which were thrown out as being groundless. That is probably the current statistic.

Turning to another topic, recognizing that human rights legislation is meant to be corrective and educational, not punitive, and recognizing that we live in an era of social change, nevertheless, I understand your prospective concern. Your excellent testimony deals with things that might happen but, equally, they may not happen. When we get into the prospective side of things, we are making our best, honest guess as to dangers and pitfalls, but they may never occur. Do you recognize that?

Mr. Nadeau: Yes, I certainly do. One way of minimizing the risk, of course, is that, when you have a rational basis for believing that it might happen and precedent tells you that it may or may not be likely to happen at some point, or there is a strong possibility of that, you take steps to try to minimize that in any way you can, again not knowing what the future holds.

Senator Kinsella: For 20 years, the Province of Quebec has had this particular proscribed grounds in their Human Rights Act. We have worked through all the cases there. The worst case scenario at the federal jurisdiction is that somehow the federal jurisdiction is special and the problems of work or accommodation are different.

In the worst case scenario, do you not agree that we are dealing with a piece of statutory law and that to change statutory law does not require the difficult amending process of changing the Constitution? Simply, the majority in the two houses of parliament will allow you to repeal an act.

M. Clemenger: Oui, lorsque c'est une discrimination arbitraire et lorsque l'orientation sexuelle n'est pas une considération pertinente. Cependant, pour citer un exemple qui nous préoccupe, je citerais la cause *Vriend* qui a récemment été portée devant la Cour d'appel de l'Alberta. Il s'agissait d'un homosexuel congédié par un collège confessionnel chrétien appliquant certaines normes morales, et l'intéressé s'est pourvu en justice. Nous pensons qu'il ne s'agissait pas là d'une situation arbitraire et que, dans ce cas précis, l'orientation sexuelle était une considération pertinente.

Le sénateur Kinsella: La législation sur les droits de la personne prévoit effectivement, parallèlement à tous les motifs de discrimination prohibés, des limitations professionnelles légitimes et les commissions ont à en connaître tous les jours.

Pouvez-vous dire au comité quel pourcentage des plaintes qui sont déposées auprès des commissions des droits de la personne et reconnues comme valides parviennent jusqu'au niveau d'un tribunal administratif ou judiciaire, par opposition aux cas réglés par les commissions?

Mme Shaw: Il me semble que, lorsque M. Yalden a comparu il y a quelques années au sujet du projet de loi C-108, il a indiqué que 2 p. 100 des plaintes aboutissent devant un tribunal. Je n'ai pas le chiffre avec moi ici, mais c'est ce dont je me souviens.

Le sénateur Kinsella: Mon expérience, pendant les 23 années où j'ai été président de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, est que 98 p. 100 des plaintes reçues et reconnues comme valides étaient réglées par conciliation, mais beaucoup d'autres étaient rejetées d'emblée comme non fondées. Les chiffres sont sans doute les mêmes aujourd'hui.

Pour passer à un autre sujet, sachant que la législation en matière de droits de la personne est de nature corrective et éducative, et non punitive, et reconnaissant que nous vivons dans une ère de changements sociaux, je comprends néanmoins votre inquiétude. Votre excellent témoignage fait état de choses qui pourraient se produire, mais qui pourraient tout aussi bien ne pas se produire. Lorsqu'on spéculé sur l'avenir, on peut essayer de cerner au mieux et honnêtement les dangers et les pièges, mais ils peuvent ne jamais se présenter. Le reconnaissez-vous?

M. Nadeau: Oui, certainement. Une façon de minimiser les risques, bien entendus, dès lors qu'on a un fondement rationnel pour conclure à leur existence et que l'expérience du passé vous montre qu'ils sont réels, consiste à prendre toutes les mesures possibles pour y parer, sachant que nul ne peut prédire l'avenir.

Le sénateur Kinsella: Ce motif de distinction est prohibé dans la Loi sur les droits de la personne du Québec depuis 20 ans. Tous les cas de figures possibles s'y sont déjà présentés. Le scénario de la pire éventualité au niveau fédéral est que, pour quelque raison, la juridiction fédérale serait différente et que les problèmes au niveau du travail ou du logement y seraient différents.

Même dans le scénario de la pire éventualité, ne convenez-vous pas qu'il s'agit ici d'une loi statutaire et qu'il est plus facile de changer une loi statutaire que de modifier la Constitution? Il suffit d'une majorité dans les deux Chambres du Parlement pour abroger une loi.

Mr. Nadeau: Yes, obviously I agree with that statement. You would also agree with me, I think, that amending human rights legislation, as you are experiencing here today, and as the House experienced when it tried so many times to amend this legislation to include sexual orientation, is also an extremely difficult process. I believe you are indicating that, if amendments were made today and the results were then seen to be undesirable, we could come back and correct that.

I would like Senator Beaudoin to correct me if I am wrong, but I would think that a statement from Parliament on this legislation, if it were adopted, would have a tremendous influence on a section 1 analysis. That becomes constitutional law once the Supreme Court of Canada speaks. If Parliament has in fact made an amendment to a human rights statute that reaffirms the heterosexual nature of marriage, the Supreme Court of Canada will not ignore that. They show a certain amount of deference to Parliament's decisions on matters of social policy and, therefore, it is a significant matter. It is not simply a question of going back later and changing it if it has become part of the constitutional fabric of the country.

Senator Kinsella: The issue of marriage has been raised quite often in our discussions. We are not dealing with the Marriage Act as such, but I understand the arguments. Do you not think there is an argument that, by the current absence of sexual orientation under the list of proscribed grounds of discrimination, and the presence, as it is in the act, of family status and marital status, those problems that we have been talking about exist? In adding sexual orientation to the list, if the issue that arises is one of sexual orientation, then one deals with it and the complaint will be dealt with under that ground. If the issue is one of marital status, then the issue will be under that ground. In other words, the absence of the three grounds creates some confusion, perhaps, but the presence of three grounds allows for fairly clear categorization.

Mr. Clemenger: The *Mossop* decision before the Supreme Court was a challenge on the basis of a homosexual man who wanted to expand the notion of family status. It was not argued on Charter grounds but on the basis of the Canadian Human Rights Act. The Supreme Court decision was divided four to three, but in the majority decision they noted that sexual orientation was not added when family status was added to the act, and therefore they ruled that the definition of family status excluding homosexual couples was not discriminatory. However, they said, had it been included, they may have found otherwise.

The *Leshner* decision, a human rights tribunal decision in Ontario once sexual orientation had been added into the Ontario Human Rights Code, resulted in a redefinition by the tribunal of the definition of marital status because they found that marital status being defined as "opposite sex" was discriminatory against sexual orientation.

M. Nadeau: Oui, je suis évidemment d'accord. Mais vous conviendrez également, je pense, que modifier la législation sur les droits de la personne, comme vous en faites l'expérience ici aujourd'hui et comme la Chambre en a fait l'expérience les maintes fois où elle a tenté de le faire afin d'y intégrer l'orientation sexuelle, n'est pas non plus chose facile. Je suppose que vous voulez dire par là que si les modifications étaient apportées aujourd'hui et que l'on constatait ultérieurement des résultats néfastes, on pourrait facilement revenir dessus et rectifier.

J'invite le sénateur Beaudoin à me reprendre si je me trompe, mais il me semble qu'une déclaration du Parlement relativement à ce projet de loi, s'il est adopté, pèserait d'un grand poids sur l'analyse à la lumière de l'article 1. Cette analyse prend valeur constitutionnelle une fois que la Cour suprême du Canada s'est prononcée. Si le Parlement réaffirmait dans une loi sur les droits de la personne la nature hétérosexuelle du mariage, la Cour suprême du Canada ne pourrait pas l'ignorer. Elle accorde un certain poids aux décisions du Parlement sur les questions de politique sociale et cela devient donc un facteur non négligeable. Mais ce sera beaucoup plus difficile de revenir en arrière et de modifier une fois que ce sera devenu un élément de la trame constitutionnelle du pays.

Le sénateur Kinsella: La question du mariage a été soulevée très souvent dans nos discussions. Nous ne traitons pas ici de la Loi sur le mariage, mais je comprends l'argumentation. Ne pensez-vous pas que l'on peut arguer que les problèmes dont nous parlons existent précisément en raison de l'absence actuelle de l'orientation sexuelle dans la liste des motifs de discrimination prohibés et de la présence dans la loi des notions de situation familiale et état matrimonial? En ajoutant l'orientation sexuelle à la liste, si le litige porte sur l'orientation sexuelle, c'est sur la base de ce motif de discrimination que la plainte sera jugée. Si le litige porte sur l'état matrimonial, c'est sur cette base que la cause sera entendue. En d'autres termes, l'absence des trois motifs engendre une certaine confusion, mais la présence des trois permet de catégoriser assez facilement la nature d'une plainte.

M. Clemenger: La cause *Mossop* portée devant la Cour suprême était une contestation lancée par un homosexuel qui voulait élargir la notion de situation familiale. Il n'invoquait pas la Charte, mais contestait la Loi canadienne sur les droits de la personne. La Cour suprême a rendu son arrêt à une majorité de quatre contre trois, mais les attendus du jugement de la majorité faisaient valoir que l'orientation sexuelle n'a pas été inscrite comme motif prohibé lorsque la situation de famille l'a été et que, par conséquent, l'exclusion des couples homosexuels de la définition de situation de famille n'était pas discriminatoire. Cependant, les juges ont noté que leur décision aurait pu être différente si l'orientation sexuelle y avait figuré.

Le jugement *Leshner*, une décision d'un tribunal des droits de la personne de l'Ontario intervenue après l'inscription de l'orientation sexuelle dans le Code des droits de la personne ontarien, a donné lieu à une redefinition par le tribunal de l'état matrimonial, car le tribunal a jugé que la définition de l'état matrimonial comme une union de personnes de sexe opposé était discriminatoire à l'égard de l'orientation sexuelle.

I have seen no cogent legal argument to say that it will not happen. We see those kind of decisions along the way, and other than a section 1 saving, in our opinion it is clear that the inclusion of sexual orientation will put immediate weight or pressure on the definition of "marital status" or "family status" within the act.

In *Egan*, which dealt with the definition of "spouse" in the Old Age Security Act, as Mr. Nadeau mentioned before, four of the nine judges saw fit to talk about marriage because they saw the direct link between the notion of spouse and marriage. We say they are all linked, and the inclusion will then have a competing influence on other definitions within the code itself.

Senator Kinsella: Yet, we have the support of the Canadian Bar Association for this amendment, and one would take it from their legal analysis that they do not see the same kind of danger.

I have the greatest respect for the Evangelical Fellowship. We have heard the legal arguments, but we are also interested in the social arguments. More importantly, you come to us as experts. What are the fundamental theological arguments that would be advanced to sustain your position?

Mr. Clemenger: What is it that we are trying to protect? Is it the orientation? Is it a disposition? Is it an inclination? Is it a life-style activity? Most of our member churches make that distinction. The phrase often used is that you love the sinner but not the sin. They make a distinction between the person and the activity itself.

In terms of employment discrimination, if sexual orientation is irrelevant to the job, then there should be no discrimination. Our concern is about leaving it undefined. You mentioned that the Canadian Human Rights Act has two functions: One is corrective; and one is educational. If we are protecting sexual orientation, which includes lifestyle, and the Canadian Human Rights Act has an educational component to it, then in what area are we seeking to educate? We then are in direct violation of what we understand to be the understanding of scripture regarding the sinfulness of homosexual activity itself.

Moving to marriage, we see marriage as an institution ordained by God. It is the most inclusive relationship because we exist in two sexes and marriage is the union of those two sexes. That is the fundamental part of marriage. It is for life-long companionship and responsibility. It is the one relationship wherein children can be procreated and nurtured.

To our minds, from our religious perspective, it is a vital institution. We often talk in terms of the sanctity of marriage. We want marriage to be held distinct. It would be good for Canadian society to hold that type of relationship to be distinct and separate from all others. Parliament has understood that it has a distinctive contribution to society and needs to be protected in special ways.

Je n'ai vu aucune argumentation juridique convaincante prouvant que cela ne peut pas arriver. Nous avons vu ce genre de jugement rendu un peu partout et, en l'absence d'une disposition dérogatoire de type article 1, il nous paraît évident que l'ajout de l'orientation sexuelle va mettre immédiatement sous pression la définition d'«état matrimonial» ou de «situation de famille» dans la loi.

Dans la cause *Egan*, qui portait sur la définition de «conjoint» dans la Loi sur la sécurité de la vieillesse, et dont M. Nadeau a parlé, quatre des neuf juges ont jugé bon de parler du mariage car ils ont perçu le lien direct entre la notion de conjoint et celle de mariage. Nous disons que ces notions sont liées et que l'inclusion aura un effet en cascade sur les autres définitions contenues dans le Code.

Le sénateur Kinsella: Pourtant, nous avons l'appui de l'Association du Barreau canadien à cet amendement et on peut penser que l'analyse juridique qu'il en a faite ne fait pas apparaître les dangers que vous évoquez.

J'éprouve le plus grand respect pour l'Evangelical Fellowship. Nous avons entendu les arguments juridiques, mais nous sommes également intéressés par les arguments sociaux. Vous venez ici en tant qu'experts. Quels sont les arguments théologiques fondamentaux que vous avancez pour justifier votre position?

M. Clemenger: Que cherche-t-on à protéger? Est-ce l'orientation? Est-ce une disposition? Est-ce une inclination? Est-ce un mode de vie? La plupart des Églises membres font cette distinction. L'expression la plus souvent entendue est que l'on aime le pécheur mais non le péché. Elles font une distinction entre la personne et l'acte lui-même.

Pour ce qui est de la discrimination en matière d'emploi, si l'orientation sexuelle n'a rien à voir avec la nature du travail, il ne doit pas y avoir de discrimination. Notre reproche porte sur l'absence de définition. Vous avez dit que la Loi canadienne sur les droits de la personne a une double fonction, l'une rectificative et l'autre éducative. Si nous protégeons l'orientation sexuelle, qui suppose un mode de vie, et si la Loi canadienne sur les droits de la personne a une composante éducative, quel est le contenu de cette éducation? Nous sommes alors en contradiction directe avec ce que nous considérons être l'enseignement des Écritures, à savoir que l'activité homosexuelle est un péché en soi.

Pour ce qui est du mariage, nous considérons le mariage comme une institution ordonnée par Dieu. C'est la relation la plus inclusive car l'humanité se divise en deux sexes et parce que le mariage est l'union de ces deux sexes. C'est l'élément le plus fondamental du mariage. Le mariage est un compagnonnage et un engagement à vie. C'est la seule relation à l'intérieur de laquelle les enfants puissent être procréés et élevés.

Pour nous, selon notre optique religieuse, c'est une institution vitale. Nous parlons souvent du caractère sacré du mariage. Nous voulons que le mariage reste à part. Il serait bon pour la société canadienne que cette relation soit maintenue distincte et séparée de toutes les autres. Le Parlement a compris qu'elle apporte une contribution distincte à la société et doit être tout particulièrement protégée.

We understand there are other forms of relationships which may also need some type of recognition protection. Let that be dealt with separately. Do not impinge upon, redefine or reconstruct these notions which many Canadians hold dear.

Senator Pearson: Your presentation has been very clear, thoughtful and principled. To follow up on Senator Kinsella's comments, the questions of principle interest me.

I was struck by your earlier comment on the freedom of conscience issue and the fact that, because you consider something a sin, you might be accused of promoting hatred against a certain group. I think you have answered that by saying it is the sin and not the sinner about which you speak. I do not think, over the years, that has turned out to be an enormous problem.

However, we are talking about a conflict of principle. My view of this particular legislation is that it addresses a fundamental principle of discrimination. I have lived in enough countries, including some where discrimination has been almost legislated, to have become very sensitive to this issue.

Do you think it is acceptable to use this opportunity to diminish what I see and know to be painful and real discrimination against certain individuals in areas of employment, accommodation and access to goods and services in order to preserve a definition of the family?

I see that as a conflict of principle. Personally, as you can imagine, the first principle in this particular legislation is the one which I support.

Mr. Nadeau: I do not think we are engaged in a zero sum game. We need not be. We need not sacrifice one principle for the other. We understand that this committee is trying to protect homosexuals against arbitrary discrimination when it is irrelevant.

Senator Gigantès: When it is irrelevant? Do you mean that it is sometimes relevant?

Mr. Nadeau: Yes, it would be in the example of the Christian college given earlier. A religious institution like a Christian college which has certain values based on its religious beliefs should have the right to discriminate by saying that we cannot hire a homosexual who is engaged in a lifestyle that our very religion holds to be wrong.

What we are offering you today is an avenue, a way of accomplishing your objective while, at the same time, enabling those of us who are concerned about the potential ramifications and implications to have some measure of comfort and assurance that, in achieving your objectives, the legislation will not have the unintended and the potential effect of undermining those principles you talked about that are near and dear to us. One principle need not win out over the other. I believe that, if you study our recommendations carefully, you can accomplish both objectives.

Nous admettons qu'il existe d'autres formes de relations qu'il peut y avoir également lieu de protéger. Mais qu'on le fasse séparément. N'affaiblissez pas, ne redéfinissez pas ou ne reconstruisez pas ces notions chères au coeur de nombreux Canadiens.

Le sénateur Pearson: Votre exposé est très clair, réfléchi et axé sur des principes. Tout comme le sénateur Kinsella, la question des principes m'intéresse.

J'ai été frappée par vos propos précédents sur la liberté de conscience et le fait que, parce que vous considérez un acte comme un péché, vous risquez d'être accusés de propager la haine d'un certain groupe. Vous y avez répondu en disant que c'est le péché et non le pécheur que vous condamnez. Je ne pense pas que cela ait posé un gros problème au fil des ans.

Cependant, nous avons là un conflit de principe. Ma conception de ce projet de loi est qu'il touche un principe fondamental de discrimination. J'ai vécu dans suffisamment de pays, dont certains où la discrimination est pratiquement imposée par les lois, pour être très sensibilisée à ce problème.

Pensez-vous qu'il soit acceptable d'utiliser cette occasion de réduire ce que je sais être une discrimination très douloureuse et réelle exercée à l'endroit de certaines personnes dans les domaines du travail, du logement et de l'accès aux biens et services, pour préserver une certaine définition de la famille?

J'y vois un conflit de principes. Personnellement, et comme vous pouvez l'imaginer, le premier principe dans ce projet de loi est celui qui a mon appui.

M. Nadeau: Je ne pense pas que ce soit un jeu à somme nulle. Il n'est pas nécessaire qu'il le soit. Il n'est pas nécessaire de sacrifier un principe à l'autre. Nous savons que votre comité cherche à protéger les homosexuels contre la discrimination arbitraire lorsque l'homosexualité n'est pas une considération pertinente.

Le sénateur Gigantès: Quand n'est-elle pas pertinente? Voulez-vous dire qu'elle est parfois pertinente?

M. Nadeau: Oui, comme dans l'exemple du collège chrétien que j'ai donné tout à l'heure. Un établissement religieux, tel qu'un collège chrétien qui enseigne certaines valeurs fondées sur ses croyances religieuses, devrait avoir le droit de discriminer, et refuser d'embaucher un homosexuel pratiquant un mode de vie que notre religion même condamne.

Ce que nous vous offrons aujourd'hui, c'est une façon d'accomplir votre objectif tout en rassurant, en même temps, ceux d'entre nous qui sont préoccupés par les ramifications et répercussions potentielles, afin qu'ils sachent que la législation, tout en remplissant vos objectifs, n'aura pas pour effet fortuit de saper ces principes dont vous avez parlé et qui nous tiennent tant à coeur. Un principe n'a pas besoin de l'emporter sur l'autre. Je pense que si vous étudiez de près nos recommandations, vous pouvez remplir les deux objectifs simultanément.

Senator Pearson: You are asking us to do more than we can possibly do in this piece of legislation. This legislation is about discrimination. It is not a place for putting in a preamble describing the Canadian family.

Mr. Nadeau: We believe that Bill C-108 which Justice Minister Kim Campbell introduced for the same purpose has, in fact, provided a model which could be used by this body. They provided definitions of marital status and the kind of protection we are requesting. We would hope that you study that model and our proposals with goodwill and a desire to balance these competing principles.

One of the difficulties for this body and the chamber is the conflict between values and visions and principles. In a pluralistic society, in a liberal democracy, where men and women of goodwill who are committed to constitutional government are confronted with these conflicting value systems, how are you as legislators going to find a way?

We are hoping that we have provided for you some way of steering through that very thick and thorny mirage which stands before you.

Senator Bryden: I do not know whether you had an opportunity to see the written submission made to this committee in a letter to the Prime Minister from the Canadian Conference of Catholic Bishops. It may not surprise you that many of the concerns expressed by yourselves this morning are expressed in that submission. I want to read one part for the record, and then I would ask a question for clarification.

The first concern expressed in the letter is this:

We are concerned that the proposed amendment to the Canadian Human Rights Act will facilitate claims for same sex benefits which may result in the redefinition of the historical understandings of marriage, marital status, family status and spouse.

If I understood you correctly, you share some of those concerns. You submit that the issue of marriage, marital status, and what constitutes the parties to a marriage in our society are so fundamental to our society and to your position that, if public policy will change that, then the subject should first be given an open, public debate. Your concern is that this very fundamental policy, for you and for the Catholic bishops, may in fact be changed not inadvertently but somehow by the back door — that is a terrible phrase to use — by the use of what appears to be a very good amendment to protect people who require protection? Is that a fair statement?

Mr. Clemenger: That is the core of our argument. You summed it up very well. Our concern is that these attempts to address issues of discrimination in employment and government services, given a survey of the court cases and the arguments which we have laid before you — I am not a lawyer but I will try to speak confidently — will result in a redefinition of “marital status” and “spouse” within the act. We have seen that happen in provincial rulings of human rights commissions. That will again put pressure on those definitions.

Le sénateur Pearson: Vous nous demandez de faire plus que ce qui est possible avec cette législation. Cette législation porte sur la discrimination. Ce n'est pas le lieu où insérer un préambule décrivant la famille canadienne.

M. Nadeau: Nous pensons que le projet de loi C-108, que la ministre de la Justice Kim Campbell avait introduit dans le même but, offrait concrètement une solution que vous pourriez reprendre. Il définissait l'état matrimonial et apportait les protections que nous demandons. Nous espérons que vous étudierez ce modèle et nos propositions dans un esprit de bonne volonté et le désir de concilier ces principes contradictoires.

L'une des difficultés auxquelles votre comité et le Sénat sont confrontés est le conflit entre des valeurs, des visions et des principes. Dans une société pluraliste, dans une démocratie libérale, lorsque des hommes et des femmes de bonne volonté respectueux de l'État de droit, sont confrontés à des systèmes de valeur contradictoires, quelle issue pouvez-vous trouver, vous les législateurs?

Nous espérons vous avoir montré une issue à ce labyrinthe très touffu et épineux dans lequel vous vous trouvez.

Le sénateur Bryden: Je ne sais pas si vous avez eu connaissance de l'intervention à ce comité faite par la Conférence des évêques catholiques du Canada sous la forme d'une lettre adressée au premier ministre. Vous ne serez pas surpris que bon nombre des préoccupations que vous avez vous-même exprimées ce matin y figurent également. J'aimerais vous en lire un extrait et vous demandez ensuite de nous éclairer.

La première préoccupation exprimée dans la lettre est celle-ci:

Nous craignons que l'amendement proposé à la Loi canadienne sur les droits de la personne ne facilite les demandes de prestations de conjoints homosexuels et n'entraîne une redéfinition de l'acception traditionnelle des notions de mariage, d'état matrimonial, de situation de famille et de conjoint.

Si je vous ai bien suivi, vous partagez certaines de ces préoccupations. Vous faites valoir que la question du mariage, de l'état matrimonial, de ce que sont les parties à un mariage dans notre société est tellement fondamentale que, si la politique publique va changer cela, ce sujet doit d'abord faire l'objet d'un large débat public. Vous craignez que cette politique très fondamentale à vos yeux et à ceux des évêques catholiques soit modifiée non par inadvertance mais de manière détournée, c'est-à-dire en recourant à ce qui apparaît comme une très bonne mesure destinée à protéger des personnes qui ont besoin de l'être? Est-ce une bonne synthèse de votre position?

M. Clemenger: C'est le cœur de notre argumentation. Vous l'avez très bien résumée. Notre crainte est que ces tentatives pour rectifier des problèmes de discrimination en matière d'emploi et de services gouvernementaux, et vu le recensement que nous avons fait des jugements de tribunaux et les arguments que nous avons exposés — je ne suis pas juriste, mais je peux en parler avec assurance — n'amènent une redéfinition des notions «d'état matrimonial» et de «conjoint» dans le cadre de la loi. Nous avons déjà vu que tel a été le cas des décisions de commissions de droits

The former Human Rights Commissioner has also said that he understands this amendment will extend benefits. Kim Campbell, as justice minister, defined "marital status" to include opposite sexes, while also proposing to include "sexual orientation" in the Human Rights Act in Bill C-108. Max Yalden said at that time:

We completely agree that the inclusion of the term "sexual orientation" should be part of the amendments to the act.

Unfortunately, at the same time, a definition of the term "spouse" in marital status was added which seemed to restrict the status to heterosexual relationships. It seemed as though the government was taking back with its left hand what it had given with the right. We understood that to include "sexual orientation" would extend benefits through the redefinition of "spouse" in marital status, and then by defining "marital status" to include opposite sex, you are taking back what you had given.

We are saying that, by not including a definition of "marital status" or "family status," the language being used here will cause a redefinition of those categories in the act and put increasing pressure on the definition of "spouse" and "marriage" outside the act because of the general purview of the Canadian Human Rights Act.

We see a direct link. That is not part of the public discussion. The public discussion has always been around employment discrimination. We are saying there are other dimensions and elements.

There are also other implications of this amendment. Those are part of the public discussion. We think those should be because we agree wholeheartedly with what the Catholic bishops said in their letter.

The Chair: I would ask the permission of members of the committee to change out schedule slightly. Mr. Max Yalden, the commissioner of the Canadian Human Rights Commission, has arrived. He cannot delay his presentation because of an additional commitment. We were to hear from representative of Focus on the Family next. We will still hear from them, but I would suggest that we hear from Mr. Yalden first so that we do not miss the opportunity to do so, since he has become the subject of a great deal of this morning's discussion. Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Mr. Yalden, I know there will be a lot of questions for you this morning. Perhaps you can make your presentation as briefly as possible so that we can then have a very open discussion.

Mr. Max Yalden, Commissioner, Canadian Human Rights Commission: I shall be brief. First, I wish to thank the members of the committee for agreeing to hear my presentation now, as I do have another commitment. I also thank the Focus on the

de la personne provinciales. Cette modification va de nouveau mettre sous pression ces définitions.

L'ancien président de la Commission des droits de la personne a également indiqué que cette modification va élargir les prestations. Kim Campbell, en tant que ministre de la Justice, a défini «l'état matrimonial» comme l'union entre personnes de sexe opposé, tout en proposant en même temps d'ajouter l'orientation sexuelle à la Loi sur les droits de la personne, par le projet de loi C-108. Max Yalden a déclaré à l'époque:

Nous sommes pleinement d'accord pour modifier la loi par l'ajout du terme «orientation sexuelle».

Malheureusement, en même temps, une définition du terme «conjoint», relativement à l'état matrimonial, a été ajoutée qui semblait restreindre ce dernier aux relations hétérosexuelles. C'est comme si le gouvernement reprenait de la main gauche ce qu'il avait donné de la main droite. Nous pensions que l'ajout de l'orientation sexuelle reviendrait à élargir les prestations, par le biais de la redéfinition de «conjoint» relativement à l'état matrimonial, mais ensuite en définissant «l'état matrimonial» de façon à le limiter aux personnes de sexe opposé, vous reprenez ce que vous avez donné.

Nous disons qu'en ne donnant pas une définition de «état matrimonial» ou «situation de famille», le libellé employé ici va entraîner une redéfinition de ces catégories dans la loi et exercer des pressions croissantes sur la définition de «conjoint» et «mariage» en dehors du cadre de la loi, du fait de la portée générale de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Nous voyons un lien direct. Or, il n'en est pas question dans le débat public. Ce dernier a toujours tourné autour de la discrimination en matière d'emploi. Nous disons qu'il y a d'autres dimensions et éléments.

Cet amendement comporte d'autres implications encore. Elles ne font pas partie du débat public. Nous pensons qu'elles devraient l'être, car nous sommes pleinement d'accord avec ce que les évêques catholiques ont dit dans leur lettre.

La présidente: Je voudrais demander la permission aux membres du comité de modifier légèrement notre ordre du jour. M. Max Yalden, le président de la Commission canadienne des droits de la personne, est arrivé. Il ne peut attendre pour faire son exposé car il a d'autres engagements. Nous devons entendre avant lui les représentants de Focus on the Family. Ils pourront s'exprimer, mais je suggère que nous donnions d'abord la parole à M. Yalden afin de ne pas manquer l'occasion de l'entendre, vu qu'il est devenu le sujet d'une bonne partie de la discussion de ce matin. Est-ce que cela vous convient?

Des voix: D'accord.

La présidente: Monsieur Yalden, je sais que quantité de questions vous seront posées ce matin. Vous pourriez peut-être abréger le plus possible votre exposé afin que nous puissions avoir une discussion très libre.

M. Max Yalden, président, Commission canadienne des droits de la personne: Je serai bref. Je veux remercier tout d'abord les membres du comité de me permettre de faire mon exposé maintenant, du fait que j'ai un autre engagement. Je

Family Association for their courtesy in allowing me to go ahead.

Some of you may find my remarks familiar because I appeared before this committee when Senator Kinsella's bill was before you in 1993. I need not remind you that it died on the Order Paper. I also need not remind you that the Canadian Human Rights Commission has been on record for many years as favouring the inclusion of "sexual orientation" in the act.

We were pleased that the Senate saw fit to pass that bill in 1993, and we hope it will see fit to do so in 1996.

[Translation]

I recognize that these issues are controversial for some Canadians, although the majority of the population opposes discrimination against homosexuals. We are interested solely in the issue of discrimination.

[English]

We are not talking about approving a lifestyle. We are not talking about who is married and who is not married. That is none of the business of our commission. We are talking about equality rights. We are talking about all Canadians being recognized as equal, whatever their religion, their age, their ethnic origin, or their sexual orientation.

This has been recognized in the anti-discrimination laws of seven provinces. Only Alberta, Newfoundland and Prince Edward Island do not have "sexual orientation" in their human rights legislation. It has been confirmed by the courts in an unappealed decision of the Ontario Court of Appeal in the case of *Haig and Birch* and recently by the Supreme Court of Canada, unanimously, in the *Egan and Nesbitt* case.

The court jurisprudence is so clear on the matter that we are often asked why we need to change the act. We have already had "sexual orientation" read into the act by the Court of Appeal. We are already accepting complaints against discrimination on the grounds of sexual orientation. Why, then, a change to the act?

[Translation]

There are two reasons. First, it is up to Parliament to legislate. This is a role that should not be left up to the courts.

[English]

Second, in our view, Canadians have a right to know what is in the law and what their rights are by reading the law. They ought not to be obliged to go to arcane texts which tell them what has been decided in this or that court in order to know what their rights are. This they cannot know unless and until those words appear in the Canadian Human Rights Act.

Since I know you have many questions, I will conclude on that note. Adding the words "sexual orientation" to the Canadian Human Rights Act as Bill S-2 would do does not constitute the endorsement of a particular lifestyle, nor will it give anyone special rights. On the contrary, it sends a message that all

remercie également l'Association Focus on the Family de sa courtoisie et de me permettre de la précéder.

Certains d'entre vous trouveront mes propos familiers car j'ai déjà comparu à ce comité lorsque vous étiez saisis du projet de loi du sénateur Kinsella, en 1993. Je n'ai pas besoin de vous rappeler que ce projet de loi est resté en plan au *Feuilleton*. Je n'ai pas besoin non plus de vous rappeler que la Commission canadienne des droits de la personne milite depuis déjà de nombreuses années en faveur de l'inclusion de l'orientation sexuelle dans la loi.

Nous étions donc ravis que le Sénat ait jugé bon d'adopter le projet de loi de 1993, et nous espérons qu'il en fera autant de celui de 1996.

[Français]

Je reconnais que ces questions sont controversées pour plusieurs Canadiens. Je crois que la majorité de la population s'oppose à la discrimination vis-à-vis des homosexuels. Il n'y a que la question de discrimination qui nous intéresse.

[Traduction]

Il ne s'agit pas d'approuver ou non un mode de vie. Il ne s'agit pas de savoir qui est marié et qui ne l'est pas. Cela n'est pas l'affaire de notre Commission. Il s'agit du droit à l'égalité. Il s'agit de veiller à ce que tous les Canadiens soient reconnus comme égaux, sans égard à leur religion, leur âge, leur origine ethnique ou leur orientation sexuelle.

Sept provinces reconnaissent déjà ce droit à l'égalité dans leur législation antidiscrimination. Seuls l'Alberta, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard ne mentionnent pas l'orientation sexuelle dans leur loi sur les droits de la personne. Les tribunaux l'ont confirmé également, notamment dans l'arrêt *Haig and Birch* de la Cour d'appel de l'Ontario, qui n'a fait l'objet d'aucun appel, et dans l'arrêt récemment rendu à l'unanimité par la Cour suprême du Canada dans la cause *Egan et Nesbitt*.

La jurisprudence est tellement claire que l'on nous demande souvent pourquoi il faudrait modifier la loi. La Cour d'appel considère que l'orientation sexuelle y figure déjà implicitement. Nous acceptons déjà des plaintes de discrimination pour ce motif. Pourquoi, dans ces conditions, modifier la loi?

[Français]

Il y a deux raisons pour cela. D'abord, c'est au Parlement de légiférer, c'est un rôle qui ne devrait pas être laissé aux tribunaux.

[Traduction]

Deuxièmement, à notre avis, les Canadiens ont le droit de savoir ce que dit la loi et de pouvoir déterminer quels sont leurs droits en lisant la loi. Ils ne devraient pas être obligés de se reporter à des textes obscurs pour savoir ce qui a été décidé par tel ou tel tribunal pour savoir quels sont leurs droits. Ils ne pourront pas le savoir tant que ces mots n'apparaîtront pas dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Je conclurai là-dessus, sachant que vous avez quantité de questions à poser. En ajoutant les mots «orientation sexuelle» à la Loi canadienne sur les droits de la personne, comme le ferait le projet de loi S-2, on n'acquiesce pas à un mode de vie particulier ni ne confère à quiconque des droits spéciaux. On affirme plutôt

Canadians have an equal right to employment and to services in the federal jurisdiction. We believe this message is long overdue.

I would be happy to answer any questions if I can.

[Translation]

Senator Nolin: What level of concern do you have regarding a possible decision of the Supreme Court in the Alberta Court's decision?

Mr. Yalden: My level of concern is very low; in short, I believe that we are going to win. I see here Senator Beaudoin, who is a renowned constitutionalist and an expert in the matters before the Supreme Court, and it might be wise to ask him the question. In my opinion, the Alberta Court of Appeal was wrong and will not be supported by the Supreme Court of Canada.

Senator Nolin: Because the Supreme Court would in any event go against its previous decisions.

Mr. Yalden: In *Egan*, the Supreme Court stated that sexual orientation was a prohibited ground of discrimination. In the *Schacter* decision, the Supreme Court said that it was possible that it might be a case of "reading in." The Alberta Court of Appeal nevertheless seems to have a different opinion on these two points. Obviously, it is up to the Supreme Court judges to decide, not up to me. But that is my opinion.

Senator Nolin: Mr. Yalden, you referred to the fact that Bill S-2 is relatively limited in its basic aim and that one should not read into it something that isn't there. However, all the witnesses we heard this morning who were of a contrary opinion warned us of the possible consequences of the introduction of such an amendment. What is your opinion on this?

Mr. Yalden: The consequences as far as benefits are concerned, for example?

Senator Nolin: On the interpretation or on the fact that the federal act, following the example of the acts of seven provinces and one territory, be amended to include sexual orientation as a ground of discrimination. Would that not be tacit recognition that there is more to it, that there is a message in this amendment? Myself and some of my colleagues have not turned a deaf ear to the arguments of the witnesses who appeared before you. One cannot examine an amendment without attempting to see what consequences there might be. What do you think?

Mr. Yalden: I see no consequences of this nature. I see that certain observers are making this type of comment. I know of no province where the inclusion in the legislation of sexual orientation as a prohibited ground for discrimination has had the effect we are talking about here. I just cannot see it, and I have been following this very closely, because it is part of my job.

Senator Nolin: This is why I am asking you the question.

Mr. Yalden: I cannot see that effect. It is true that there have been other debates in certain provinces. In Ontario, for example, there was a debate on other changes to the Act that brought about other questions. But the paragraph on sexual orientation in the

que tous les Canadiens ont un droit égal à l'emploi et aux services dans la sphère de compétence fédérale. À notre avis, c'est un message qui s'est trop longtemps fait attendre.

Je répondrai avec plaisir à vos questions, si je le puis.

[Français]

Le sénateur Nolin: Quel niveau de crainte avez-vous face à une décision possible de la Cour suprême dans la décision de l'Alberta?

M. Yalden: Le niveau de crainte, pour moi, est très bas: je crois que l'on va gagner — en un mot. Je vois le sénateur Beaudoin qui est un grand constitutionnaliste et expert dans les questions devant la Cour Suprême, il faudrait peut-être lui poser la question. Mais d'après moi, la Cour d'appel de l'Alberta n'avait pas raison et ne sera pas appuyée par la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Nolin: Parce que la Cour suprême contredirait ses anciens jugements, de toute façon.

M. Yalden: La Cour Suprême a dit, dans l'arrêt *Egan*, que l'orientation sexuelle était un motif prohibé de discrimination. La Cour suprême a dit, dans l'arrêt *Schacter*, qu'il était possible qu'il y ait une situation de «reading in». Or, la Cour d'appel de l'Alberta semble avoir une opinion différente sur ces deux points. Évidemment, c'est plutôt aux juges de la Cour suprême de décider, ce n'est pas à moi; mais c'est mon avis.

Le sénateur Nolin: Monsieur Yalden, vous avez fait référence au fait que le projet de loi S-2 était relativement limité quant à son intention de base et qu'il ne fallait pas y voir autre chose que ce que le projet de loi entend faire. Cependant, tous les témoins, que l'on a entendus ce matin qui étaient d'avis contraire, nous ont alertés aux conséquences possibles de l'introduction d'un tel amendement. Quel est votre avis à ce sujet?

M. Yalden: Les conséquences sur les bénéficiaires, par exemple?

Le sénateur Nolin: Sur l'interprétation ou sur le fait que la loi fédérale, à l'instar des lois de 7 provinces et d'un Territoire, soit amendée pour inclure l'orientation sexuelle comme étant un motif de discrimination. Est-ce qu'il n'y a pas là une reconnaissance tacite qu'il y a plus; qu'il y a un message dans cet amendement. Je ne suis pas sourd — et certains de mes collègues non plus — aux arguments des témoins qui vous ont précédé. On ne peut pas examiner un amendement sans pour autant, essayer de voir s'il n'y a pas des conséquences. Quel est votre avis?

M. Yalden: Je ne vois pas de conséquences de ce genre. Je constate que certains observateurs font des commentaires de ce genre. Je ne vois pas dans quelle province la législation, sur le motif prohibé de discrimination à base d'orientation sexuelle, a eu cet effet dont on parle. Je ne le vois pas. Je suis de très près d'ailleurs, parce que c'est mon travail.

Le sénateur Nolin: C'est pour cela que je vous pose la question.

M. Yalden: Je ne vois pas cet effet. Il est vrai qu'il y a eu d'autres débats dans certaines provinces, par exemple, en Ontario il y a eu un débat sur d'autres changements à la Loi qui ont soulevé d'autres questions. Mais, le paragraphe dans la Loi

Ontario Act dates back quite a while and— if there are problems in Ontario—it isn't those two words that caused them.

As I just explained in my opening remarks, what we are talking about is limited exclusively to the issue of discrimination against homosexuals, period. That means that there should be no discrimination in the area of employment in federal organizations, departments or Crown corporations, nor in private companies under federal jurisdiction such as Bell Canada, et cetera.

This isn't an artificial question. Everyone knows that not so long ago, if you were a homosexual you couldn't be a civil servant. And if it was discovered that you were a homosexual, then you were booted out. When I arrived in Ottawa, that is the way things were at External Affairs. In the armed forces, the change is very recent: it is only in the last four years that people haven't been fired because of their homosexuality.

As far as benefits for same-sex couples are concerned, our position is that if a dental or medical care program is being offered to common law spouses, then these benefits should be offered to homosexual people living in a similar situation. To not do so is, in our view, discriminatory.

These are benefits that are already offered by various private sector companies. I could give you a list of private sector institutions that offer such benefits.

Senator Nolin: The Senate is one example.

Mr. Yalden: For certain benefits, yes.

Senator Beaudoin: You have already largely answered the question I wanted to ask. Senator Nolin put his finger right on the problem. The witnesses I have heard regarding this bill, those who oppose it, say that it isn't just a discrimination issue, that it goes further than that, that it might influence provinces in the area of adoption, that it might influence the Canadian Parliament when it legislates on issues such as marriage and divorce, et cetera.

If, as you say, the bill is limited to the matter of equality before the law, then I see no problem whatsoever. Parliament must it too respect the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and if it fails to do so it is going to be rapped over the knuckles by the Supreme Court.

I was pleased to hear you say that it is an issue of equality before the law. It is an issue of discrimination. But it in no way prejudices what Parliament might do in other areas that fall under federal jurisdiction. Is that a proper interpretation of what you said?

Mr. Yalden: Indeed. It is solely a matter of discrimination, of equality. Senator Beaudoin mentioned adoptions. It is recognized, at least by the experts, that no Western country — not even Scandinavian countries or the Netherlands, that have a rather liberal position on these matters and that have legislation protecting homosexuals from discrimination — authorizes adoptions. There is no link between the two things. To say so is wrong. These things are invented to frighten people.

ontarienne sur l'orientation sexuelle date d'assez longtemps, ce n'est pas ces deux mots-là qui ont causé les problèmes — si problèmes il y a — en Ontario.

Ce dont nous parlons, comme je viens de le dire dans mes commentaires préliminaires, c'est exclusivement de la question de discrimination contre les homosexuels; point à la ligne. Cela veut dire ne pas discriminer en matière d'emploi, dans les organismes fédéraux, ministères, compagnies de la Couronne, firmes privées sous juridiction fédérale comme Bell Canada, et cetera.

Ce n'est pas une question artificielle. Tout le monde le sait, qu'il n'y a pas tellement de cela que l'on ne pouvait pas être fonctionnaire si on était homosexuel. Ou bien, si l'on découvrait que l'on était homosexuel on était flanqué dehors. Quand je suis arrivé à Ottawa, au ministère des Affaires étrangères c'était comme cela. C'est très récent d'ailleurs dans le cas des Forces armées: il y a quatre ans seulement, à peu près, que l'on ne met pas à la porte des personnes d'orientation homosexuelle.

Pour ce qui est des bénéfices pour les personnes du même sexe, notre position c'est que, par exemple, si l'on offre un programme dentaire ou médical à des conjoints de fait ou des conjoints en droit commun, ces bénéfices devraient être offerts à des personnes du même sexe vivant dans à peu près la même situation. Ne pas faire cela, c'est de la discrimination quant à nous.

Alors, ce sont des bénéfices qui sont déjà offerts par plusieurs firmes dans le secteur privé. Je pourrais vous donner une liste des institutions dans le secteur privé qui offrent ces bénéfices.

Le sénateur Nolin: Le Sénat en est une.

M. Yalden: Certains bénéfices, oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez déjà répondu, en grande partie, à la question que je voulais poser. Le sénateur Nolin a très bien mis le doigt sur le bobo — si je peux ainsi dire. En fait, les témoins que j'entends sur ce projet de loi, ceux qui y sont opposés disent que ce n'est pas juste une question de discrimination, cela va plus loin; cela peut influencer les provinces en matière d'adoption, cela peut influencer le Parlement canadien quand il légifère sur le mariage et le divorce, et cetera.

Si, comme vous le dites, le projet de loi est restreint à une question d'égalité devant la loi, je ne vois aucun problème dans ce sens. Le Parlement doit, lui aussi, observer la Charte canadienne des droits et libertés, sinon il va se faire taper sur les doigts par la Cour suprême.

Je constate avec plaisir que vous dites que c'est une question d'égalité devant la loi. C'est une question de discrimination. Cela ne préjuge pas de ce que le Parlement pourrait faire dans d'autres domaines fédéraux. Est-ce que c'est bien le sens de votre témoignage?

M. Yalden: C'est exact. Il s'agit uniquement d'une question de discrimination, d'une question d'égalité. Le sénateur Beaudoin a mentionné l'adoption. Il est reconnu, du moins par les experts, qu'aucun pays occidental — même les pays Scandinaves ou les Pays Bas qui adoptent une position assez libre sur ces questions et qui ont une législation qui protège les personnes d'orientation homosexuelle contre la discrimination — ne permet l'adoption. Il n'y a pas de lien entre les deux. Ce n'est pas correct. Ce sont des inventions pour faire peur aux gens.

For example, even in the Netherlands and in Denmark, the most liberal country — liberal with a small “l” — adoptions aren’t allowed. There is therefore no link between the two.

As far as discrimination and the “religious” argument — if I may use that term — I would quote the catechism that was approved by the Holy Father nine months ago. This is what it states, and I quote:

[English]

Every sign of unjust discrimination in their regard should be avoided.

This comes from the catechism. This is the position of the Church of Rome. The Anglican Church and the United Church take similar positions. It is not true that the Church is opposed.

I have read the letter, incidentally, from the Conference of Catholic Bishops. They are, in part, drawing on this catechism. Of course, they do not approve of a particular lifestyle. We know that, but we are not talking about that, we are talking about not discriminating in matters of employment and services against a particular type of person.

Senator Kinsella: Just picking up on that last point, the letter we received from the Canadian Conference of Catholic Bishops is divided into two parts, one regarding principles and the other regarding concerns. I have no difficulty in embracing all the principles they have articulated, including the principle where they quote from Cardinal Hume as follows:

...the Church does have a duty to oppose discrimination in all circumstances where a person’s sexual orientation ... cannot reasonably be regarded as relevant.

I think it is on the side of their concerns and those of the previous witnesses, which I would describe as possible problems in the future, that I think they can argue, and they have argued well, that those concerns are there.

Do you recall, commissioner, the kinds of concerns, the future concerns, that people said would arise from putting in anti-discrimination legislation such as the Fair Accommodation Practices Act, which then became codified in the Human Rights Act, under which it was forbidden for a landlord to refuse to rent an apartment or accommodation to a person because of the colour of their skin or because of their race? Landlord associations came forward and said, “Well, the problem with that is that you will empty our buildings because if we have to take in a black family, everybody else will move out.” Those kinds of concerns are about what might happen. Do you see anything analogous here in the concerns which have been raised, which are really off the point of combatting discrimination but are nevertheless honest concerns?

Mr. Yalden: Senator Kinsella has a very sound point. The fears raised in the past 20 or 30 years about various types of anti-discrimination legislation have not proven to be founded.

I do not want in any way to take issue with the letter from the Canadian Conference of Catholic Bishops. However, at one point they observe:

Même dans les Pays-Bas et au Danemark, par exemple, qui est le pays le plus libéral — petit «l» évidemment — l’adoption n’est pas permise. Donc, il n’y a pas de lien.

En ce qui concerne la discrimination et l’argument — si je peux m’exprimer ainsi — «religieux», je cite le catéchisme approuvé par le Saint-Père, il y a neuf mois. Il y est dit et je cite le texte anglais:

[Traduction]

Toute trace de discrimination injuste à leur endroit doit être évitée.

C’est dans le catéchisme. C’est la position de l’Église de Rome. L’Église anglicane et l’Église unie adoptent des positions similaires. Il n’est pas vrai que l’Église soit opposée.

Soit dit en passant, j’ai lu la lettre de la Conférence des évêques catholiques. Elle s’inspire en partie de ce catéchisme. Bien entendu, ils n’approuvent pas un certain mode de vie. Nous le savons, mais ce n’est pas de cela qu’il s’agit, il s’agit d’interdire la discrimination qui s’exerce contre une catégorie particulière de personnes en matière d’emploi et de services.

Le sénateur Kinsella: Concernant ce dernier point, la lettre de la Conférence des évêques catholiques du Canada se divise en deux parties, l’une portant sur les principes et l’autre sur les préoccupations. Je n’ai rien à redire à tous les principes qu’ils énoncent, y compris celui à propos duquel ils citent le cardinal Hume:

[...] l’Église a le devoir de s’opposer à la discrimination dans tous les cas où l’orientation sexuelle d’une personne... ne peut raisonnable être considérée comme pertinente.

Je pense que c’est au niveau de leurs préoccupations, et de celles des témoins précédents, c’est-à-dire des problèmes futurs éventuels, que leur argumentation tient le mieux.

Vous souvenez-vous, monsieur le président, des préoccupations concernant l’avenir qui avaient été exprimées lors de l’adoption de lois antidiscrimination telles que le Fair Accommodation Practices Act, qui a été plus tard codifié sous la forme de la Loi sur les droits de la personne, et qui interdisait à un propriétaire de refuser de louer un appartement ou un logement à une personne en raison de la couleur de sa peau ou de sa race? Les associations de propriétaires sont venues dire: «Eh bien, le problème avec cela est que vous allez vider nos immeubles, car si nous devons loger une famille noire, tous les autres vont déménager». Ce genre de préoccupations porte sur des éventualités futures. Voyez-vous quelque chose d’analogue dans les préoccupations soulevées ici, qui n’ont pas vraiment grand-chose à voir avec la lutte contre la discrimination mais qui sont néanmoins des préoccupations sincères?

M. Yalden: Le sénateur Kinsella aborde là un aspect très pertinent. Les craintes exprimées au cours des 20 ou 30 dernières années sur divers types de mesures antidiscrimination ne se sont pas avérées.

Je ne veux en aucune façon contester la lettre de la Conférence des évêques catholiques du Canada. Cependant, ils écrivent en particulier:

We are concerned that the teaching and the hiring practices of religious institutions be protected.

I would say with great respect, again, that that is not pertinent. That is not what we are talking about. There are Supreme Court decisions which protect the right of a religious institution. They do not go to the matter of homosexuality. A case was decided by the Supreme Court which, for example, allowed that it was a bona fide requirement on the part of a school to have a practising Catholic teaching. Other cases have upheld that a person who is divorced and who married another divorced person can be dismissed from a Catholic school.

We did not reach the substantive matter in Mr. Vriend's case. The argument that will go to the Supreme Court is whether or not the Alberta human rights legislation is underinclusive. In other words, it is a technical argument. However, if they ever get back to the substance of the case, which would be whether Mr. Vriend as a homosexual person could or could not be dismissed by the Church-based school for which he was working, the courts will decide. It will not be decided because there is a reference in the Alberta Individual Rights Protection Act to sexual orientation.

The courts have a fairly long jurisprudential history in this matter. They will have to take account of it. I think this kind of fear is misplaced.

The suggestion that somehow or other this kind of amendment will create "social recognition of homosexual relationships" is probably misplaced as well. Whether or not there will be such social recognition of such relations is another matter. After all, since the time when most of us around this table were once young there have been developments in respect of persons living common law. Certainly, when I was a child, the view of two individuals living in such a heterosexual relationship was very different from what it is today. What the future of same-sex relationships may be, I do not know. I know it will not be changed by putting the words "sexual orientation" in the Canadian Human Rights Act which is what we are discussing today.

Senator Kinsella: Can the commissioner advise the members of the committee as to the magnitude of the evil that this bill attempts to address? How many complaints are the human rights commissions receiving in respect of which discrimination is alleged because of sexual orientation in employment, accommodation and services?

Mr. Yalden: We do not have many complaints. We have something in the order of 100.

It must be remembered that for 15 of the 18 years of the life of the commission we did not take any such complaints. We began to take them after the case known as *Haig and Birch* was decided by the Ontario Court of Appeal and not, in turn, appealed to the Supreme Court by the Attorney General.

A number are benefits cases. Others relate to people who were denied an employment opportunity or promotion or something of that sort.

Nous sommes soucieux de protéger les pratiques d'enseignement et d'embauche des établissements religieux.

Sauf tout le respect que je leur dois, cela n'a rien à voir. Ce n'est pas de cela que nous parlons. Il y a des arrêts de la Cour suprême qui protègent les droits d'un établissement religieux. Ces arrêts ne traitent pas de l'homosexualité. Un jugement de la Cour suprême, par exemple, reconnaît qu'il est légitime pour une école d'exiger que ses enseignants soit des catholiques pratiquants. D'autres jugements ont admis qu'une personne divorcée et remariée avec une autre personne divorcée peut être renvoyée d'une école catholique.

Le fond de la question dans la cause de M. Vriend n'a pas été abordé. La question qui sera soumise à la Cour suprême est de savoir si la Loi sur les droits de la personne de l'Alberta est d'application restreinte ou non. En d'autres termes, c'est un litige technique. Cependant, si la Cour en vient vraiment au fond de l'affaire, la question de savoir si M. Vriend peut ou ne peut pas être renvoyé de l'école religieuse dans laquelle il travaille à cause de son homosexualité, les tribunaux vont décider. Ils ne décideront pas à cause de la mention de l'orientation sexuelle dans la Alberta Individual Rights Protection Act, vu qu'elle n'y figure pas.

Il existe une volumineuse jurisprudence dans ce domaine. Les tribunaux vont devoir en tenir compte. Je pense que ce genre de crainte est mal fondée.

L'idée que ce genre de modification va engendrer, d'une façon ou d'une autre, une «reconnaissance sociale des relations homosexuelles» n'est probablement pas fondée non plus. Qu'une telle reconnaissance sociale de ces relations intervienne ou non, c'est un autre sujet. Après tout, depuis la jeunesse de la plupart d'entre nous autour de cette table, il y a eu une évolution des attitudes à l'égard des personnes vivant en concubinage. Lorsque j'étais enfant, on voyait d'un tout autre oeil qu'aujourd'hui la cohabitation de deux personnes dans une relation hétérosexuelle. Je ne sais pas quel sera l'avenir des relations homosexuelles, mais je sais qu'il ne sera pas modifié par l'inscription des mots «orientation sexuelle» dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, le sujet de la discussion d'aujourd'hui.

Le sénateur Kinsella: Le président de la Commission pourrait-il nous indiquer l'ampleur du problème auquel ce projet de loi veut remédier? Combien de plaintes les commissions des droits de la personne reçoivent-elles alléguant une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en matière d'emploi, de logement et de services?

M. Yalden: Nous ne recevons pas beaucoup de plaintes. C'est de l'ordre d'une centaine.

Il ne faut pas oublier que pendant 15 des 18 années d'existence de la Commission, nous n'acceptions pas de telles plaintes. Nous avons commencé seulement après que l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause *Haig and Birch* n'a pas fait l'objet d'un appel du procureur général devant la Cour suprême.

Un certain nombre de ces plaintes concernent des prestations. D'autres émanent de personnes qui se sont vu opposer un refus d'embauche ou de promotion, des choses du genre.

Senator Kinsella: Commissioner, a prior witness mentioned something you said when you appeared as a witness before the House of Commons Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons on March 15, 1994. It was a reference to a comment you made about Bill C-108 which was under discussion at that time. This witness stated that you understood that the inclusion of "sexual orientation" would enable the Canadian Human Rights Commission to expand the definition of "marital status" or "spouse" to include homosexual couples when adjudicating human rights complaints. Would you comment on that?

Mr. Yalden: I do not think that I have ever said anything like that. Was that statement attributed to me?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Yalden: I have said repeatedly that the Canadian Human Rights Commission is not in the business of saying who is married and who is not married, period. We will not start doing that, at least as long as I am around we will not. There is no basis in that comment.

One thing we did say about Bill C-108 was that we were puzzled by the definition of "marital status" that the government of the day had included immediately after the amendment that would insert the words "sexual orientation". We were not sure whether this was designed to negate what they were putting in in another part of the law. We were puzzled by it. In fact, a number of experts, even expert legal draughtsmen, did not know what those words meant. They purported to define "marital status" and stated that it was people who were married or divorced or people who never married but who were living together in a heterosexual, conjugal situation for more than one year. We wondered what all of that meant. It sounded like some sort of tautology, but what was it? What was it designed to do? The bill died on the Order Paper, in any event, so we never did learn what it meant.

[Translation]

Senator Roux: My question goes back in part to Commissioner Yalden's last comment. What do you think of the wish expressed by some witnesses who are asking the Senate to study the possibility of adding a paragraph to the proposed amendment, reaffirming the sanctity of marriage as far as heterosexuality of spouses is concerned?

Mr. Yalden: It is obviously up to the senators to decide if they want to add a paragraph dealing with the very special nature of marriage, be it traditional or common law. It is not up to us to decide. As far as I can see, as I said earlier, the amendment has no impact on the definition, on the issue of establishing who is married and who is not. That is a matter that comes partly under provincial jurisdiction, and partly under federal jurisdiction.

[English]

— solemnization of marriage and marriage. Senator Beaudoin will cite the proper sections of the Constitution of 1867.

Le sénateur Kinsella: Monsieur, un témoin précédent a fait état d'une déclaration que vous avez faite lors de votre comparution devant le comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, le 15 mars 1994. C'est une remarque que vous avez faite au sujet du projet de loi C-108 qui était alors à l'étude. Selon le témoin, vous auriez dit que l'ajout de «l'orientation sexuelle» permettrait à la Commission canadienne des droits de la personne d'étendre la définition d'«état matrimonial» ou de «conjoint» aux couples homosexuels aux fins de vos décisions sur les plaintes. Pourriez-vous nous donner votre position?

M. Yalden: Je ne pense pas avoir jamais rien dit de tel. Est-ce à moi que ce propos a été attribué?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Yalden: J'ai dit à plusieurs reprises que la Commission canadienne des droits de la personne n'a pas à se prononcer sur la question de savoir qui est marié et qui ne l'est pas, un point c'est tout. Nous n'allons pas commencer à le faire, du moins pas tant je serai président. Ce propos est sans fondement.

Une chose que nous avons dite au sujet du projet de loi C-108 est que nous ne comprenions pas très bien la définition d'«état matrimonial» que le gouvernement avait ajouté immédiatement après la modification prévoyant d'insérer les mots «orientation sexuelle». Nous ne savions pas trop si c'était destiné à annuler ce que l'on ajoutait dans un autre article de la loi. Nous nous interrogeons. De fait, un certain nombre d'experts, et même des spécialistes de la rédaction juridique, ne savaient pas ce que signifiaient ces mots. On y définissait l'état matrimonial comme des personnes qui étaient mariées ou divorcées ou des personnes jamais mariées mais vivant ensemble dans une relation hétérosexuelle, conjugale, pendant plus d'un an. Nous nous demandions ce que tout cela signifiait. Cela sonnait comme une sorte de tautologie, mais que cela signifiait-il? De toute façon, le projet de loi est resté en plan au *Feuilleton*, si bien que nous n'avons jamais su ce que cela signifiait.

[Français]

Le sénateur Roux: Ma question se réfère en partie au dernier commentaire du commissaire Yalden. Qu'est-ce que vous pensez du vœu exprimé par les témoins précédents qui prient le Sénat de se pencher sur la possibilité d'ajouter un paragraphe à l'amendement proposé qui réaffirmerait le caractère sacré du mariage en ce qui concerne l'hétérosexualité des conjoints?

M. Yalden: Évidemment il appartient aux sénateurs de décider si, oui ou non, ils veulent ajouter un paragraphe concernant le caractère très spécial du mariage, soit traditionnel, soit de fait. Ce n'est pas à nous de le dire. Je répète que l'amendement, en autant que je sache, n'affecte pas la définition, à savoir qui est marié ou non. C'est une question, d'une part, de juridiction provinciale et, d'autre part, de juridiction fédérale.

[Traduction]

...la célébration du mariage et le mariage. Le sénateur Beaudoin pourra donner les numéros d'articles concernés de la Constitution de 1867.

[Translation]

Senator Beaudoin: The marriage ceremony comes under provincial jurisdiction?

Mr. Yalden: Yes, it is partly in the provincial domain and partly in the federal domain. It is not up to us to make rulings on marriage. I would repeat, once again, that as far as benefits are concerned, if a benefit is granted to two heterosexuals living in a stable relationship, after a year of living together, in accordance with the definition given in the Income Tax Act, it is discriminatory to not grant the benefit to a same-sex couple living in the same type of situation. We are not saying whether this second couple is married or not.

I fail to see how the institution of marriage is threatened by what we are proposing. I have been married 44 years and I don't feel threatened.

[English]

The Chair: Mr. Commissioner, thank you for your presentation.

Mr. Yalden: It is a pleasure to have been with you. If there is anything we can provide by way of further information, we would be happy to do so. I will send you that list of private sector firms which provides the same-sex benefits. It is quite instructive.

The Chair: That would be very useful.

I would ask representatives from the Focus on the Family (Canada) Association to come forward.

Allow me to express my thanks, on behalf of the committee, for your willingness to allow Mr. Yalden to precede you today. I appreciate that you are still with us and willing to make your presentation.

Mr. James Sclater, Vice-President, Public Policy, Focus on the Family (Canada) Association: Thank you, Madam Chair. This gives us the last word today. Unfortunately, it also means that we are the ones who will interrupt your lunch. I wish to take a few minutes to present some of our heartfelt concerns.

Mrs. Cindy Silver is with me as our legal representative on public policy at Focus on the Family. I am not a lawyer and tend to make my remarks along sociological lines. Our concerns have been well expressed by groups before us. I will reiterate some of them and add some challenges which I think are appropriate for this body this morning.

Thank you for the opportunity to appear before you. We do appreciate that, after making enquiries, we were invited to appear.

I do not believe that all the witnesses who should have been here have appeared. Senator Kinsella asked about theology. I would ask about psychology, sociology, anthropology and history. This process is most important to a fundamental unit of our society. In fact, this is a watershed in the history of our nation. We honestly believe, as has already been well stated, that this cannot

[Français]

Le sénateur Beaudoin: La célébration du mariage est de juridiction provinciale?

M. Yalden: Oui, c'est en partie de juridiction provinciale et en partie de juridiction fédérale. Ce n'est pas à nous de statuer sur la question du mariage. Je me permets de répéter que dans le domaine des bénéfices, si un bénéfice est accordé à deux personnes hétérosexuelles vivant dans une situation stable, selon la définition de la Loi sur l'impôt, après une année de cohabitation, il est discriminatoire de ne pas le donner à un couple de même sexe dans la même situation. Nous ne disons pas que ce deuxième couple est marié ou non.

Je ne vois pas comment l'institution du mariage est menacé par ce que nous proposons. Je suis marié depuis 44 ans, je ne me sens pas menacé.

[Traduction]

La présidente: Monsieur le président, je vous remercie de votre exposé.

M. Yalden: Cela a été un plaisir. Si nous pouvons vous apporter des renseignements complémentaires, ce sera volontiers. Je vous enverrai cette liste des entreprises privées qui accordent les prestations aux partenaires homosexuels. C'est très instructif.

La présidente: Cela nous serait utile.

J'invite les représentants de la Focus on the Family (Canada) Association à prendre place à la table.

Je tiens à vous remercier, au nom du comité, d'avoir permis à M. Yalden de vous précéder. J'apprécie que vous ayez attendu et soyez toujours disposés à présenter votre exposé

M. James Sclater, vice-président, Politiques publiques, Focus on the Family (Canada) Association: Je vous remercie, madame la présidente. Cela nous donne le mot de la fin aujourd'hui. Malheureusement, cela signifie également que c'est nous qui allons retarder votre déjeuner. J'aimerais prendre quelques minutes pour vous faire part de certaines de nos profondes préoccupations.

Je suis accompagné de Mme Cindy Silver, notre spécialiste juridique au sein de l'Association. Je ne suis pas juriste et tends à me limiter aux considérations sociologiques. Nos préoccupations ont déjà été bien exprimées par les groupes précédents. Je réitérerai certaines d'entre elles et lancerai à votre comité quelques défis qui me paraissent appropriés.

Je vous remercie de nous donner la possibilité de nous exprimer. Nous apprécions d'avoir été invités à comparaître après que nous nous soyons enquis de la possibilité de le faire.

Je ne pense pas que tous les témoins qu'il aurait fallu inviter l'aient été. Le sénateur Kinsella a parlé de la théologie. Mais qu'en est-il de la psychologie, de la sociologie, de l'anthropologie et de l'histoire? Ce processus est des plus importants pour une unité fondamentale de notre société. De fait, c'est là un tournant de l'histoire de notre pays. Nous pensons sincèrement, et comme

stop here. This will open the door and produce some of the results other witnesses have delineated so well.

Where are the physicians and psychiatrists? Where are the people who have studied human nature, the human condition and the problems humanity is having around the world? Where are those folks representing the Canadian public?

It has been said that this is handing the present government a bill on a silver platter. I think it is incumbent on this body, as the initiating body of the legislation, to think more thoroughly about the implications for our society and to have the other people whom I have listed testify about the impact this will have on our society and about the nature of homosexuality and the other orientations that are supposedly covered by this phrase.

I and others who appeared before the justice committee on Bill C-41 asked why sexual orientation cannot be defined. The answer we were given was that the courts have defined it. In fact, all the courts have done is deal with some cases that may have involved homosexuality. They claimed that some of them involved heterosexuality. Those who say that "sexual orientation" is the advisable phrase tell me that I am protected by it; that I cannot be discriminated against because I am heterosexual.

I would ask this body why "sexual orientation" cannot be defined. Would it not be honourable and appropriate, considering that the bill was initiated in this place, to include a definition? What do they mean? We have been told that the courts say they mean homosexuality, heterosexuality and bisexuality.

Although I know it is late in the process, I have a proposal to put forward on this issue. This process began because of the demands of a community within our country which should be, and I believe are, protected by our laws. This was not initiated by the Human Rights Commission looking for more folks who should be protected, but rather by a group demanding rights.

The December 9 coalition that met with the Honourable Allan Rock in Vancouver a couple of years ago presented their claim that they want to be welcome in the world. They do not want tolerance or mere acceptability; they want a welcome on all fronts. Why have we not heard from them in those terms? Why have we not heard from the balancing people on the other side who would also challenge the definition?

Gay and lesbian groups have a web site on the Internet which lists transgenderist people. I am not sure what that means. They also use the word "transsexuality." I cannot keep up with those words in terms of definition. They also list transvestites.

Many states in the United States and many countries around the world have defined sexual orientation. I may not like some of the definitions, but they at least realized how important it was to define it.

d'autres l'ont déjà bien fait valoir, que ce mouvement ne peut pas s'arrêter ici. Cela va ouvrir la porte et engendrer certains des résultats que d'autres témoins ont si bien décrits.

Où sont les médecins et les psychiatres? Où sont ceux qui ont étudié la nature humaine, la condition humaine et les problèmes qui affligent l'humanité dans le monde entier? Où sont les représentants du public canadien?

D'aucuns ont dit que le Sénat remet au gouvernement actuel un projet de loi sur un plateau d'argent. Je pense qu'il incombe à votre Chambre, puisqu'elle est à l'origine du projet de loi, de réfléchir plus avant aux répercussions pour notre société et de demander à ces autres personnes que j'ai citées de venir parler des conséquences que ceci exercera sur notre société et de la nature de l'homosexualité et des autres orientations censément couvertes par cette expression.

Moi-même et d'autres ayant comparu devant le comité de la justice au sujet du projet de loi C-41 avons demandé pourquoi l'orientation sexuelle ne peut être définie. On nous a répondu que les tribunaux l'ont définie. En réalité, tout ce que les tribunaux ont fait, c'est de se prononcer sur certaines causes ayant mis en jeu l'homosexualité. Certaines, disent-ils, mettaient en jeu l'hétérosexualité. Ceux qui disent que «orientation sexuelle» est la bonne expression, me disent qu'elle me protège également, que l'on ne peut exercer de discrimination à mon endroit parce que je suis hétérosexuel.

Je demande à votre comité pourquoi l'on ne peut définir l'«orientation sexuelle»? Ne serait-il pas honorable et approprié d'inclure une définition, vu que ce projet de loi émane du Sénat? Qu'entend-on par là? On nous dit que les tribunaux disent que cela recouvre l'homosexualité, l'hétérosexualité et la bisexualité.

Tout en sachant que nous sommes dans la phase ultime du processus, j'ai une proposition à soumettre. Ce processus a été lancé du fait des exigences d'une catégorie de notre société qui doit être, et qui à mon avis est, protégée par nos lois. Cela n'a pas été fait à l'initiative de la Commission des droits de la personne en quête d'un plus grand nombre de gens à protéger, mais plutôt à l'initiative d'un groupe réclamant des droits.

La December 9 Coalition qui a rencontré l'honorable Allan Rock à Vancouver il y a quelques années revendiquait sa place dans le monde. Elle ne demandait pas la tolérance ou la simple acceptation, elle voulait sa place sur tous les fronts. Pourquoi ne sont-ils pas venus exprimer leurs revendications en ces termes? Pourquoi n'invitons-nous pas les tenants de la position inverse, qui eux aussi contesteraient la définition?

Des groupes d'homosexuels et de lesbiennes ont un site sur Internet où ils donnent une liste des «transgendéristes». Je ne sais pas trop ce que cela signifie. Ils utilisent également le mot «transsexuel». Je n'arrive pas à suivre et à m'y retrouver dans tous ces termes. Ils donnent également une liste des travestis.

De nombreux États américains et beaucoup de pays étrangers un peu partout dans le monde ont défini l'orientation sexuelle. Je n'apprécie peut-être pas certaines des définitions, mais au moins y a-t-on conscience de l'importance de définir la notion.

In addition to suggesting that there should have been other witnesses heard here, I suggest that it is incumbent on this honourable body, which traditionally has a second look at legislation and has seen fit to initiate this bill, to have done more extensive homework.

We were not sought out to come here. We heard about the process and knew that the Senate would be proposing a bill. At the last minute, we found out how to apply and we were accepted. We are grateful to be here. We think that we represent a good number of Canadians across the country. Focus on the Family has a mailing list of only 140,000 households, but that represents a lot of people. We have a radio program on 400 radio stations. We have a budget of \$8 million. This tells us that many Canadians care about the family and they care about being represented in a process such as this.

I have a simple challenge. I believe it is appropriate to challenge this body. I suggest that it would be appropriate for this body to reject this legislation in order to send a signal to the House of Commons, which will have to deliberate on this matter, either through their own bill or this one, to think about having a public process to allow for the further input to which I referred. I make that suggestion sincerely. I think it is appropriate and that it is not beyond the scope of this body.

I suggest that there are good reasons not to pass this bill. I suggest that, for the sake of the history and the heritage of our country, it would be wrong to pass it at this stage. I have studied psychology. I received a degree in psychology, but that was a while ago. I am not a specialist in that field and have not practised psychology. However, related to my degree were studies in anthropology and history. I know that there has never been a society in the world which has openly approved of homosexual and related orientations. There have always been taboos, restrictions and laws. If we are to enshrine an undefined phrase in our human rights codes which affect all federal legislation and will have the ramifications which have previously been well explained, then we must understand the history of our race in this country. We did not land here last week. We have a heritage.

The argument has been made that society evolves. The argument has been made that it is time to do this. The argument has been made that many terrible cases of abuse have transpired and are waiting for this legislation to protect them.

I suggest that we are doing something which has never before been thought of in the history of the human race, although some countries may have preceded us in putting legislation of this sort in place.

The second reason we should not pass this bill is for the sake of the basic unit of the family. If there is even a risk that we would undermine the fundamental unit of our society, we should not

En sus de considérer que d'autres témoins auraient dû être entendus ici, j'estime qu'il incombe à cette honorable Chambre, qui traditionnellement porte un second regard sur la législation mais qui a jugé bon de prendre l'initiative de ce projet de loi-ci, de faire une étude plus approfondie.

On ne nous a pas demandé de comparaître. Nous avons entendu parler du processus et appris que le Sénat allait proposer un projet de loi. À la dernière minute nous avons découvert comment présenter une demande de comparution et nous avons été agréés. Nous sommes reconnaissants d'être ici. Nous nous pensons représentatifs d'un bon nombre de Canadiens de tout le pays. Focus on the Family a une liste d'abonnés de seulement 140 000 ménages, mais cela représente beaucoup de personnes. Nous avons une émission sur 400 stations de radio. Notre budget est de 8 millions de dollars. Cela nous montre que beaucoup de Canadiens se préoccupent de la famille et tiennent à être représentés dans un processus tel que celui-ci.

Je lance un défi tout simple. Il me paraît indiqué de lancer un défi à cette assemblée. Je considère qu'il serait approprié que cette assemblée rejette ce projet de loi, de façon à faire parvenir un message à la Chambre des communes, qui va devoir délibérer sur cette question sous la forme soit de son propre projet de loi soit du vôtre, à l'effet que des audiences publiques autorisant l'audition des spécialistes de ces autres disciplines que j'ai mentionnées soient tenues. Je formule cette suggestion en toute sincérité. Je pense qu'elle est appropriée et qu'elle n'excède pas l'autorité de cette assemblée.

Je considère qu'il y a de très bonnes raisons de ne pas adopter ce projet de loi. Je considère que, dans l'intérêt de notre histoire et du patrimoine de notre pays, ce serait une erreur que de l'adopter à ce stade. J'ai étudié la psychologie. J'ai obtenu un diplôme de psychologie, mais c'était il y a pas mal de temps. Je ne suis pas un spécialiste de cette discipline et n'ai pas pratiqué la psychologie. Cependant, dans le cadre de ce diplôme, j'ai aussi étudié l'anthropologie et l'histoire. Je sais qu'il n'a jamais existé dans le monde de société qui ait ouvertement approuvé l'homosexualité et les orientations apparentées. Il y a toujours eu des tabous, des restrictions et des lois. Si nous allons inscrire une expression non définie dans notre Code des droits de la personne, qui va retentir sur toutes les lois fédérales et aura toutes ces ramifications que d'autres ont déjà bien expliquées, alors il nous faut comprendre l'histoire du genre humain dans ce pays. Nous n'avons pas débarqué ici la semaine dernière. L'histoire nous a légué un héritage.

On a fait valoir que la société évolue. On a dit qu'il est temps de faire cela. On a dit que quantité d'abus terribles sont commis et que les victimes attendent cette législation pour être protégées.

Je prétends moi que nous faisons quelque chose qui n'a jamais été encore fait dans l'histoire du genre humain, même si certains pays nous ont précédés dans l'adoption d'une législation de cette sorte.

La deuxième raison de ne pas adopter ce projet de loi est l'intérêt de l'unité fondamentale que représente la famille. S'il y a seulement le moindre risque d'affaiblir l'unité fondamentale de

think of doing it. There are other ways. For example, we should enforce the laws we have that protect people against hate, and they are adequate if they are applied, certainly in terms of abuse and violence. Putting this in the Human Rights Act will not stop those who think they should abuse homosexuals. Any law or amendment can be a signal, but I think the signals in the direction of undermining the family are too strong to risk the value of sending a signal that homosexuals and others cannot be abused. There are better ways to do it.

Third, I suggest that you not pass this bill for the sake of the homosexual community. I have often said that I do not think those of us in the so-called "conservative" or "religious" traditions are doing anyone a favour by our silence, because the truth of the matter is that the homosexual community is demanding these changes because they sense great problems within their own community. I have with me files of literature from the gay community discussing the problems of sorting out the differences in their lives between lust, commitment, love, and various things. I often go on radio shows and am interviewed on these subjects. I make the point that if I read their literature on the radio, I can be accused of hate, but it is the literature coming from the community itself. There is a great deal of pain. I have a great deal of sympathy for the homosexual community. I have different solutions, though, for the problems they have, and I think they lie in some of the areas I mentioned earlier.

Someone wrote recently in a book that is just coming out that human rights codes should be silent on matters that have been and are still seen as outside the acceptable norms of human history and society. I agree with that.

Let me conclude our opening remarks by saying that I think that, as things transpire, this will affect marriage. The people who are demanding welcome into the world and are desirous of being totally accepted and have full participation and "equality" are also saying that they will not accept anything less than full participation in marriage. If we got to this point because of the demands, and if the human rights commission and others have responded because of those demands, then I do not believe the process will stop. I do not believe this body or the House of Commons or the process of legislation has the ability to stop it expanding in those areas outlined earlier.

I suggest that, whether international changes are being made or whether there is a minority within Canada that is demanding these changes, it is time for the input of the Canadian public and experts within the Canadian public who can talk about sociology and the other areas I mentioned.

We are deeply concerned for the homosexual community. They are, after all, suffering from some medical conditions that afflict that community. They are demanding funding to solve that. The very fact that they are demanding it shows that there is something within that lifestyle that is dangerous for them and something I do

notre société, il faut s'abstenir. Il y a d'autres moyens. Par exemple, on pourrait appliquer strictement les lois réprimant l'incitation à la haine et elles suffisent si elles sont strictement appliquées, en tout cas sur le plan des sévices et de la violence. Inscire cela dans la Loi sur les droits de la personne n'empêchera personne d'agresser les homosexuels. Toute loi ou modification de loi peut constituer un signal, mais je pense que les signaux qui vont dans le sens de l'affaiblissement de la famille sont un risque trop grand s'il s'agit simplement de faire comprendre que les homosexuels et d'autres ne doivent pas être victimes d'abus. Il y a de meilleures façons de procéder.

Troisièmement, je vous recommande de ne pas adopter ce projet de loi dans l'intérêt des homosexuels eux-mêmes. J'ai souvent dit que ceux qui s'inscrivent dans la tradition «conservatrice» ou «religieuse» ne rendent un service à personne par leur silence, car la vérité est que les homosexuels réclament ces changements parce qu'ils perçoivent de graves problèmes au sein de leur groupe. J'ai avec moi des quantités d'écrits de groupes homosexuels où ils parlent de la difficulté qu'ils ont à distinguer dans leur vie entre la concupiscence, l'engagement, l'amour et diverses autres choses. Je passe souvent dans des émissions de radio et suis interviewé sur ces questions. Si je lisais ces textes à la radio, on m'accuserait d'incitation à la haine, mais ce sont des écrits venant des homosexuels eux-mêmes. Ils trahissent une profonde souffrance. J'ai beaucoup de sympathie pour les homosexuels. Mais j'entrevois des solutions différentes des leurs à leurs problèmes et je pense que ces solutions résident dans certaines des disciplines que j'ai mentionnées tout à l'heure.

Quelqu'un a écrit récemment dans un ouvrage qui vient d'être publié que les codes des droits de la personne devraient rester silencieux sur des sujets qui ont toujours été et sont toujours en marge des normes acceptables de l'histoire et de la société humaine. Je partage cet avis.

Permettez-moi de conclure en disant que, vu l'évolution des choses, ce projet de loi va se répercuter sur le mariage. Ceux qui demandent à être accueillis dans le monde et à être totalement acceptés, et à avoir la pleine participation et «l'égalité» disent également qu'ils n'accepteront rien de moins que la pleine participation au mariage. Si nous en sommes arrivés à ce stade à cause de ces exigences, et si la Commission des droits de la personne et d'autres ont réagi à cause de ces exigences, je ne pense pas que le processus s'arrête là. Je ne pense pas que cette assemblée, ni la Chambre des communes ni le processus législatif aient la capacité de limiter l'expansion dans ces domaines que j'ai énumérés tout à l'heure.

Que ces changements soient à l'initiative de l'étranger ou que ce soit une minorité au sein du Canada qui les réclame, je considère qu'il est temps de demander l'avis du public canadien et des spécialistes canadiens qui peuvent parler de sociologie et des autres disciplines que j'ai mentionnées.

Nous sommes profondément inquiets pour les homosexuels. Après tout, ils souffrent de certaines maladies qui les frappent particulièrement. Ils demandent des crédits de recherche pour trouver des remèdes. Le seul fait qu'ils réclament cela montre bien qu'il y a quelque chose dans ce mode de vie qui est dangereux

not think should be endorsed in as vague a piece of legislation as this.

We are willing to take your questions.

Senator Kinsella: Towards the end of your preliminary remarks, you said something in reference to the historical norm. Could you say that again and perhaps explicate a little?

Mr. Sclater: I am not an anthropologist, but having studied related subjects in pursuit of a psychology degree and since, the reading I have done has shown there has not been a society where the homosexual has been accepted and endorsed in any form. The protections that existed in other societies were of a societal adjustment nature. We would have to look at each society to know how they handled that.

Unfortunately, of course, it is true that in some societies they were simply unaccepted or driven out. We live in a more enlightened and civilized time than that and, as I said, there are better solutions to the problem. When I said that, I had in mind that there are legitimate and successful means for many homosexuals who want to come out of the gay lifestyle to accomplish that. It is being accomplished. Many homosexuals want to leave that lifestyle. I fear that putting this into the act and what may come from that will begin to erode the ability of counsellors and others, religious or secular, to help people who genuinely want to come out of that community.

Senator Kinsella: Suppose someone was to go into the Bank of Montreal to cash a cheque and the teller says, "I think that person is a homosexual, and I do not like that because it is against my principles; therefore, I refuse to provide the service of cashing the cheque." Do you think that should be legally sanctioned?

Mr. Sclater: The refusal?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Sclater: No. That is just a simple service within our community. The only people that should be protected are the religious institutions that were referred to by EFC that may have legitimate reasons for not wanting to employ or otherwise, but a simple service within our community has to be protected and should be, and I believe it is covered by our laws.

Senator Kinsella: Fortunately for the judgment of the Court of Appeal or the Federal Court in Ontario, sexual orientation is read into the Human Rights Act so that one could file a complaint. This bill seeks to ensure that the legislation is explicit.

I am not sure whether I understand your position. Whether that Canadian is homosexual or not, if the teller thinks he is and is discriminating against him by denying the service, do you think there should be a law against that denial of service? Are you saying that we should be able to deny such a service, or is that unacceptable?

Mr. Sclater: I would assume the bank has its own standards for service and could not condone an employee not serving someone who came into that institution.

pour eux, ce qui est une raison de plus pour ne pas le sanctionner dans un projet de loi aussi vague que celui-ci.

Je suis disposé à répondre à vos questions.

Le sénateur Kinsella: Vers la fin de votre exposé vous avez dit quelque chose au sujet de la norme historique. Pourriez-vous le répéter et peut-être ajouter quelques explications?

M. Sclater: Je ne suis pas anthropologue, mais ayant étudié des matières apparentées dans le cadre de mes études de psychologie et ultérieurement, mes lectures m'ont indiqué qu'il n'existe pas une seule société qui ait jamais accepté et approuvé l'homosexualité sous quelque forme que ce soit. Les protections qui existaient dans d'autres sociétés prenaient la forme d'un ajustement sociétal. Il faudrait examiner chaque société pour voir comment elle procédait pour cela.

Il est vrai, bien entendu, que dans certaines sociétés les homosexuels étaient simplement rejetés ou bannis. Nous vivons à une époque plus éclairée et plus civilisée et, comme je l'ai dit, il y a de meilleures solutions au problème. Lorsque je dis cela, je songe à des moyens légitimes et avérés qui permettent à quantité d'homosexuels de changer s'ils veulent abandonner ce mode de vie. Cela se fait. Quantité d'homosexuels souhaitent quitter ce mode de vie. Je crains qu'en inscrivant cela dans la loi, avec tout ce qui risque d'en résulter, on va saper les efforts de conseillers et d'autres, religieux ou laïcs, qui viennent en aide à ceux qui veulent véritablement renoncer à l'homosexualité.

Le sénateur Kinsella: Supposons que quelqu'un se présente à la Banque de Montréal pour encaisser un chèque et que l'employé dise: «Je pense que cette personne est homosexuelle, et je n'aime pas cela parce que c'est contre mes principes; je vais donc lui refuser le service d'encaissement du chèque». Pensez-vous que cela devrait être légalement sanctionné?

M. Sclater: Le refus?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Sclater: Non. Il ne s'agit là que d'un simple service dans notre collectivité. Les seuls qu'il convient de protéger sont les établissements religieux, mentionnés par EFC, qui ont des raisons légitimes de ne pas vouloir employer une telle personne, mais un simple service au sein de notre collectivité doit être protégé et cela, je pense, est couvert dans nos lois.

Le sénateur Kinsella: Heureusement, depuis le jugement de la Cour d'appel de l'Ontario ou de la Cour fédérale, l'orientation sexuelle est réputée couverte par la Loi sur les droits de la personne, si bien que l'intéressé pourrait déposer une plainte. Ce projet de loi veut faire en sorte que la loi soit explicite.

Je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre position. Que ce Canadien soit homosexuel ou non, si l'employé de la banque pense qu'il l'est et discrimine en lui refusant le service, pensez-vous qu'il devrait exister une loi contre ce refus de service? Dites-vous qu'il devrait être illicite de refuser un tel service, ou bien cela est-il inacceptable?

M. Sclater: Je suppose que la banque possède ses propres normes de service et ne tolérerait pas qu'un employé refuse de servir un tel client.

Senator Kinsella: Therefore, on this point, do you agree that the law ought to proscribe discrimination against the provision of that service?

Mr. Sclater: I do not know what the standards within banks and public institutions are, but I believe that no Canadians should be refused a service unless they are incapacitated through alcohol or whatever and unfit to be served.

Senator Kinsella: Is it your position that the provinces of British Columbia, Quebec, Ontario, New Brunswick, and Nova Scotia were wrong in enacting the anti-discrimination statute prohibiting discrimination on the basis of sexual orientation?

Mr. Sclater: I think it was premature for the reasons I stated. It is premature for this body to simply pass the legislation and then hopefully have something happen in the House of Commons to ratify it. I think it is premature, and I think it has suffered the same problems that I talked about in terms of definition. I think it opens the door to other measures that will be detrimental.

Senator Kinsella: We just heard the testimony of the Chief Human Rights Commissioner who says that the commission, by this provision, will not be getting into the business of defining marriage. That was his testimony before us.

Mr. Sclater: That the commission would not be getting into the business of defining marriage?

Senator Kinsella: Yes. That is not something with which they deal.

Mr. Sclater: Ms Silver, perhaps you could address that. I do not think it is a question for the commission.

Ms Silver: I do not see how the commission would avoid the issue if it is brought before them and if sexual orientation is put into the Canadian Human Rights Act. The judgment of the court in *Mossop*, where the issue was family status, indicates the decision may have gone the other way had sexual orientation actually been in the Canadian Human Rights Act, which is what we are attempting to accomplish here.

Despite what Mr. Yalden has said, the *Leshner* case and the *Mossop* case show that, when the issue comes from before the human rights tribunal, they will deal with it according to the law.

Senator Kinsella: However, if the issue is an issue of family status, why would they not deal with that issue on the ground of family status; or if the issue relates to marital status, meaning whether a couple is married or not married, why would they not deal with that? If it is an issue of alleged discrimination on the grounds of sexual orientation, why should it not be dealt with on that ground? Why mix up all the grounds? We would have three distinct grounds.

Ms Silver: I know that the December 9 Coalition, which includes a number of notable gay organizations across Canada including the B.C. gay and lesbian section of the bar association, has asked that grounds be cumulative. They are proposing that

La présidente: Donc vous admettez que la loi devrait proscrire la discrimination et le refus de ce service?

M. Sclater: Je ne sais pas quelles sont les normes au sein des banques et des établissements publics, mais je pense qu'aucun Canadien ne devrait se voir refuser un service à moins d'être sous l'emprise de l'alcool ou de quelque autre substance et ne soit pas en état d'être servi.

Le sénateur Kinsella: Votre position est-elle que les provinces de Colombie-Britannique, de Québec, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de Nouvelle-Écosse ont eu tort de promulguer des lois antidiscrimination interdisant la distinction fondée sur l'orientation sexuelle?

M. Sclater: Je pense que c'était prématuré pour les raisons que j'ai dites. Il est prématuré pour votre assemblée de simplement adopter ce projet de loi en espérant que quelque chose se passe à la Chambre des communes et qu'il soit ratifié. Je pense que c'est prématuré et je pense qu'il souffre de l'absence de définition. Je pense qu'il ouvre la porte à d'autres mesures qui seront néfastes.

Le sénateur Kinsella: Nous venons d'entendre la témoignage du président de la Commission des droits de la personne qui dit que la Commission ne va pas, à cause de cette disposition, se mettre à redéfinir le mariage. C'est ce qu'il nous a dit.

M. Sclater: Que la Commission n'allait pas s'occuper de définir le mariage?

Le sénateur Kinsella: Oui. Ce n'est pas de son ressort.

M. Sclater: Madame Silver, vous pourriez peut-être parler de cela. Je ne pense pas que ce soit du ressort de la Commission.

Mme Silver: Je ne vois pas comment la Commission pourrait l'éviter si la question lui est posée et si l'orientation sexuelle figure dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. L'arrêt de la cour dans la cause *Mossop*, qui portait sur la situation de famille, montre que la décision aurait pu aller dans la direction inverse si l'orientation sexuelle avait effectivement figuré dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, ce qui est précisément ce que l'on vise de faire ici.

En dépit de ce que M. Yalden a dit, les causes *Leshner* et *Mossop* montrent que lorsque la question arrive devant un tribunal des droits de la personne, celui-ci se prononce en fonction de la loi.

Le sénateur Kinsella: Mais si le litige porte sur la situation de famille, pourquoi le tribunal ne trancherait-il pas sur la base de la situation de famille; ou si le litige porte sur l'état matrimonial, c'est-à-dire que la question est de savoir si un couple est marié ou non, pourquoi ne se prononcerait-il pas là-dessus? Si le litige porte sur une allégation de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, pourquoi ne statuerait-il pas sur cette base? Pourquoi mélanger tous les motifs? Il y aura trois motifs distincts.

Mme Silver: Je sais que la December 9 Coalition, qui regroupe un certain nombre d'organisations homosexuelles du Canada, dont la section Gais et lesbiennes de l'Association du Barreau de Colombie-Britannique, a demandé que les motifs soient cumula-

they not be confined to one ground. If it is a marital issue and they also feel that they have been discriminated against based on their sexual orientation, they want the grounds to be cumulative.

[Translation]

Senator Nolan: In the French version of the brief, you state — and I believe that it is your own translation —

[English]

Did you translate your own brief?

Mr. Sclater: No, we did not.

Senator Nolan: Perhaps I should look at your version of it. You say, basically, that the law already protects people from the abuses which this bill is attempting to block.

Mr. Sclater: Yes.

Senator Nolan: My question is perhaps for you, Ms Silver. Which laws already exist which can protect on these bases?

Ms Silver: The law makes no distinction. The Canadian Human Rights Act makes no distinction based on sexual orientation. At that point, everyone is considered equal. By not dealing with issues of sexual orientation, everyone is dealt with on the same basis regardless of their sexual orientation.

Senator Nolan: But that discrimination already exists. Is it our opinion that the law is adequate and we should not amend it?

Ms Silver: The court has already read sexual orientation into the Canadian Human Rights Act. In a way, introducing legislation is window dressing. As Max Yalden has told you, the courts are already accepting complaints based on sexual orientation. However, the law, the way it stands now, with the courts having said one thing and Parliament having said nothing, is a very good commentary on the position of our society. I do not think the legislature should adopt what the courts have said without going through a full, public process.

Senator Nolan: We have already argued that point this morning on other cases.

The Chair: I have a comment and a question. I am surprised that you would suggest that the debate and discussions are premature. I was very much involved in the passage of this type of legislation in the province of Manitoba. I can tell you we had two full months of public hearings. We heard from everyone in Manitoba who had any interest in this debate whatsoever. We passed very similar legislation to what we have before us today. I do not think it is appropriate for you to take the position that debate and discussion is premature.

However, I also have a fundamental question with respect to your presentation. If I hear you correctly, you say that the basic unit of the family, as you accept it, will be hurt by the passage of this legislation. I have a very personal question. How is my 30-year-old marriage with two children going to be in any way hurt by this legislation?

tifs. Ils demandent à ne pas être limités à un seul motif. S'il s'agit d'une question de statut matrimonial et qu'ils pensent également avoir été victimes de discrimination fondée sur leur orientation sexuelle, ils demandent à ce que les motifs soient cumulatifs.

[Français]

Le sénateur Nolin: Dans la version française de votre mémoire, vous dites — et je pense que c'est une traduction qui vient de vous d'ailleurs —

[Traduction]

Avez-vous traduit vous-même votre mémoire?

M. Sclater: Non.

Le sénateur Nolin: Je devrais peut-être regarder plutôt votre version. Vous dites, en substance, que la loi protège déjà les homosexuels des abus dont ce projet de loi veut les prémunir.

M. Sclater: Oui.

Le sénateur Nolin: Ma question s'adresse peut-être à vous, madame Silver. Quelles sont les lois qui apportent déjà cette protection?

Mme Silver: La loi n'établit pas de distinction. La Loi canadienne sur les droits de la personne n'établit pas de distinction selon l'orientation sexuelle. À ce stade, tout le monde est considéré comme égal. En faisant silence sur l'orientation sexuelle, tout le monde est traité de la même façon, indépendamment de l'orientation sexuelle.

Le sénateur Nolin: Mais cette discrimination existe déjà. Considérez-vous que la Loi est suffisante et qu'il n'y a pas lieu de la modifier?

Mme Silver: La cour interprète déjà la Loi canadienne sur les droits de la personne comme si l'orientation sexuelle y figurait. D'une certaine façon, le projet de loi est un habillage. Comme Max Yalden vous l'a dit, les tribunaux acceptent déjà les plaintes fondées sur l'orientation sexuelle. Cependant, la Loi, sous sa forme actuelle, les tribunaux ayant dit une chose et le Parlement n'ayant rien dit, est très représentative de la position de notre société. Je ne pense pas que le Parlement devrait adopter ce que les tribunaux ont décidé sans un débat public exhaustif.

Le sénateur Nolin: Nous avons déjà discuté de cet aspect ce matin, relativement à d'autres cas.

La présidente: J'ai une remarque et une question. Je suis surprise de voir que vous considérez que le débat et les discussions sont prématurés. J'ai participé de très près à l'adoption de ce genre de loi au Manitoba. Je peux vous dire que nous avons eu deux mois entiers d'audiences publiques. Nous avons entendu quiconque au Manitoba portait le moindre intérêt à ce débat. Nous avons adopté une législation très similaire à celle dont nous sommes saisis ici. Je ne pense pas qu'il soit approprié pour vous de dire que ce débat et cette discussion sont prématurés.

Cependant, j'ai également une question fondamentale concernant votre exposé. Si je vous ai bien suivi, vous dites que l'adoption de ce projet de loi nuira au noyau familial, tel que vous le concevez. J'ai une question très personnelle. En quoi mon mariage de 30 ans, qui a produit deux enfants, va-t-il souffrir en quoi que ce soit à cause de ce projet de loi?

Mr. Sclater: Thank you for the question. The institution of the family, we believe, will be undermined by this initiative. Some of us may have gone through our childrearing time. Our marriages are secure. We do not have to worry about that. I do not know the age of your children, but I know that young people in the schools right now will be impacted by this. That is one of our primary concerns.

If the Human Rights Act says you cannot discriminate in any way then, whether we like it or not, whether this body likes it or not, it will be promoted within the education system. In fact it already is in many ways. That alarms us. We are dealing with young people who do not yet have the capacity to make that kind of weighty decision. We have groups coming into the schools to teach them that it is okay to be gay; and to teach them, from books and book titles such as "Susie Has Two Mommies," that it is okay to have whatever lifestyle people want.

That is what we mean when we say this will impact the family. It may not impact yours or mine, but I now have grandchildren. I am very concerned about them learning those things in the schools. It is one thing to say that parents can be the final arbiters in the home, but we all know that the amount of time spent by children in the educational system has a great affect on their minds and their understanding. In that sense, and perhaps Ms Silver would add something, I believe the institution of the family will be affected.

Ms Silver: I would want to pose the question to the Senate on this issue: How would sexual orientation be protected? I have three children between the ages of 13 and 5. If this bill is passed, what we teach them at home will be different from what they will learn at school. Already, there are pamphlets dealing with homophobia. Homophobia is everyone's problem. The fact is that I am not homophobic. I happen to believe that homosexuality is wrong. If that makes me homophobic, then these pamphlets are telling my children that their mother is homophobic and putting a very nasty name to something which I feel is a deeply held conviction.

We are dealing with competing rights. People have a right to live their lives the way they choose. They have a right to choose a lifestyle without suffering discrimination. But you also have the right of people to hold certain beliefs and convictions and the right to freely express those in a democratic society. That is probably the deepest concern that I have with this piece of legislation.

I do not want my kids learning in school something different from what I am teaching them at home.

Senator Lewis: If we maintain the status quo and the phrase "sexual orientation" is not added, how would you deal with the problem which you are describing in the schools?

Ms Silver: Down the road, I could see a challenge coming under section 15(1) regarding the teaching that homosexuality is equivalent to heterosexuality in moral and social value. I could see that someone such as myself could bring a suit claiming violation of my right under the Charter to my own sexual

M. Sclater: Je vous remercie de cette question. L'institution qu'est la famille, pensons-nous, sera fragilisée par cette initiative. Certains d'entre nous avons passé l'âge de faire des enfants. Nos mariages sont à l'abri. Nous n'avons pas à nous inquiéter. Je ne connais pas l'âge de vos enfants, mais je sais que les jeunes qui sont aujourd'hui d'âge scolaire seront touchés par cela. C'est l'une de nos préoccupations principales.

Si la Loi sur les droits de la personne dit que l'on ne peut faire aucune distinction, que cela nous plaise ou non, que cela plaise à votre assemblée ou non, ce sera promu au sein du système éducatif. C'est déjà le cas à bien des égards. Cela nous inquiète. Nous parlons là de jeunes gens qui n'ont pas encore la capacité de prendre une décision aussi lourde de conséquences. On voit des groupes faire la tournée des écoles pour leur enseigner qu'il n'y a rien de mal à être homosexuel; et à leur enseigner, au moyen de livres ayant des titres tels que «Suzanne a deux mamans», qu'il n'y a pas de mal à pratiquer n'importe quel mode de vie.

C'est de cela que nous parlons en disant que cela se répercutera sur la famille. Il n'y aura peut-être pas de conséquences pour votre famille ou la mienne, mais j'ai maintenant des petits enfants. Je suis très préoccupé de les voir apprendre ce genre de choses à l'école. C'est une chose que de dire que les parents peuvent avoir le dernier mot à la maison, mais nous savons tous que ce que les enfants voient et entendent à l'école influence grandement leur esprit et leur façon de voir. C'est en ce sens que je pense que l'institution de la famille sera touchée. Peut-être Mme Silver voudra-t-elle ajouter quelque chose.

Mme Silver: Je voudrais poser la question suivante au Sénat: De quelle manière l'orientation sexuelle sera-t-elle protégée? J'ai trois enfants âgés de cinq à 13 ans. Si ce projet de loi est adopté, ce que nous leur enseignons à la maison sera très différent de ce qu'ils apprendront à l'école. On distribue déjà des brochures dénonçant l'homophobie. L'homophobie est le problème de tout un chacun. Le fait est que je ne suis pas homophobe. Je pense que l'homosexualité est une mauvaise chose. Si cela me rend homophobe, alors ces brochures disent à mes enfants que leur mère est homophobe et plaquent un qualificatif extrêmement déplaisant sur une conviction profondément ancrée en moi.

Nous avons affaire à des droits concurrents. Les gens ont le droit de mener la vie qu'ils veulent. Ils ont le droit de choisir un mode de vie sans subir de discrimination. Mais il y a également le droit des gens d'avoir certaines croyances et convictions et le droit de les exprimer librement dans une société démocratique. C'est probablement ma plus grave préoccupation à l'égard de ce projet de loi.

Je ne veux pas que mes enfants apprennent à l'école quelque chose de différent de ce que je leur enseigne à la maison.

Le sénateur Lewis: Si nous maintenons le statu quo et n'ajoutons pas les termes «orientation sexuelle», comment réglerez-vous le problème scolaire que vous décrivez?

Mme Silver: Je peux envisager, à l'avenir, une contestation en vertu du paragraphe 15(1) contre le fait d'enseigner que l'homosexualité offre une valeur morale et sociétale équivalente à celle de l'hétérosexualité. Je peux envisager que quelqu'un comme moi se pourvoie en justice, arguant d'une violation de

orientation, to my own religious beliefs, and to my own deeply held convictions which are protected by section 2(b) of the Charter.

The courts have defined religion and the protection of religion in such a way that it has been basically marginalized right out of the schools and out of the public square, so that protection of a person's religious belief means protection from having the belief of others imposed upon you.

Religion is the only characteristic, other than sexual orientation, which is not innate or obvious from the outside. It is something which the courts have said is deeply held, changeable only at great personal expense. In my opinion, to continue in the direction where policies and programs are now headed to protect sexual orientation would be like publishing pamphlets explaining that to hold beliefs other than those of a certain religion are somehow wrong. It is a private issue and not something that should be brought into the public sphere. It is not morally neutral.

Senator Nolin: What is your definition of respect and tolerance?

Senator Lewis: Censorship.

Ms Silver: The idea of tolerance or respect is to allow other individuals their viewpoints and choices and expect them to allow you the same insofar as it does not cause harm, first, to society corporately, and then to individuals, physically.

The Chair: Thank you very much for your presentation. Once again, thank you for remaining and allowing Commissioner Yalden to make his presentation before you.

Honourable senators, that completes our witness list for today.

Is it the will of the committee to proceed with a clause-by-clause discussion of the bill?

Senator Lewis: Perhaps we might consider this at our next meeting.

The Chair: Is that your wish?

Senator Lewis: It is a suggestion. I will not insist on it. I merely throw it out for discussion.

Senator Nolin: I think we should proceed now.

The Chair: Do other senators feel ready to proceed?

Senator Nolin: We have the briefs. Clause-by-clause discussion was planned for this afternoon. I think we should proceed.

The Chair: Senator Doyle, do you concur?

Senator Doyle: I will not raise any furious objection.

The Chair: Senator Roux?

Senator Roux: We can proceed now.

The Chair: My sense is that the committee is prepared to proceed to a clause-by-clause discussion as the original agenda outlined. I do not hear any serious objections from the group.

mon droit en vertu de la Charte à ma propre orientation sexuelle, à mes propres croyances religieuses et à mes propres convictions, qui sont protégées par l'alinéa 2b) de la Charte.

Les tribunaux ont défini la religion et la protection de la religion de telle manière qu'elles se trouvent pratiquement exclues des écoles et de la place publique, si bien que la protection des croyances religieuses d'une personne signifie une protection contre l'imposition à soi des croyances d'autrui.

La religion est la seule caractéristique, autre que l'orientation sexuelle, qui ne soit pas innée ou évidente de l'extérieur. C'est une chose dont les tribunaux ont dit qu'elle est profondément enracinée, et modifiable seulement au prix d'une grande détresse personnelle. À mon sens, de poursuivre dans la direction que les politiques et programmes empruntent aujourd'hui pour protéger l'orientation sexuelle revient à publier des écrits expliquant qu'avoir des croyances autres que celles d'une certaine religion est en quelque sorte immoral. C'est une affaire privée qui ne devrait pas être portée dans la sphère publique. Elle n'est pas moralement neutre.

Le sénateur Nolin: Quelle est votre définition du respect et de la tolérance?

Le sénateur Lewis: La censure.

Mme Silver: La tolérance et le respect consistent à permettre à d'autres personnes d'avoir leurs opinions et de faire leur choix, en exigeant la réciprocité, dans la mesure où cela ne cause pas de tort à la société collectivement et à d'autres individus physiquement.

La présidente: Je vous remercie de votre exposé. Encore une fois, merci d'être restés et d'avoir permis au président Yalden de passer devant vous.

Honorables sénateurs, cela met fin à l'audition des témoins pour aujourd'hui.

Le comité souhaite-t-il passer à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Lewis: Nous pourrions peut-être faire cela lors de notre prochaine séance.

La présidente: Est-ce ce que vous souhaitez?

Le sénateur Lewis: C'est une suggestion. Je n'insiste pas là-dessus. C'est une simple suggestion.

Le sénateur Nolin: Je pense que nous devrions le faire maintenant.

La présidente: Les autres sénateurs sont-ils prêts à poursuivre?

Le sénateur Nolin: Nous avons les mémoires. L'étude article par article était prévue pour cet après-midi. Je pense que nous devrions la faire tout de suite.

La présidente: Sénateur Doyle, êtes-vous d'accord?

Le sénateur Doyle: Je ne vais pas objecter furieusement.

La présidente: Sénateur Roux?

Le sénateur Roux: Nous pouvons le faire maintenant.

La présidente: Mon impression est que le comité est disposé à passer à l'étude article par article ainsi que l'ordre du jour initial le prévoyait. Je n'entends pas de forte opposition.

[*Translation*]

Senator Nolin: I would like to move the following motion: That Bill S-2 be adopted without amendment.

[*English*]

The Chair: Senator Nolin has moved adoption of the report without amendment. Is there any discussion of that motion?

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Senator Kinsella: I move that we report Bill S-2 without amendment.

The Chair: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

The committee adjourned.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Je voudrais faire la motion suivante: Que le projet de loi S-2 soit adopté sans amendement.

[*Traduction*]

La présidente: Le sénateur Nolin propose l'adoption du projet de loi sans amendement. Y a-t-il des interventions sur la motion?

Vous convient-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

La présidente: La motion est adoptée.

Le sénateur Kinsella: Je propose de faire rapport du projet de loi S-2 sans amendement.

La présidente: Vous convient-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

La présidente: La motion est adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill S-2:

From the Department of Justice:

John Scratch, Senior General Counsel;
Stephen Sharzer, General Counsel.

From REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, National Vice President;
Sophie Joanou, Member of the National Board.

From the Professional Institute of the Public Service of Canada:

Steve Hindle, President.

From ÉGALE (Equality for Gays and Lesbians Everywhere):

John W. Fisher, Executive Director;
Philip MacAdam, Barrister and Solicitor, Member of
ÉGALE.

From the Evangelical Fellowship of Canada:

Bruce J. Clemenger, Director of National Affairs;
Danielle Shaw, Project Coordinator;
Robert Nadeau, Legal Advisor.

From the Canadian Human Rights Commission:

Max Yalden, Commissioner.

From the Focus on the Family (Canada) Association:

James Sclater, Vice President, Public Policy;
Cindy Silver, Legal Analyst.

Pour le projet de loi S-2:

Du ministère de la Justice:

John Scratch, avocat général principal;
Stephen Sharzer, avocat général.

De REAL Women of Canada:

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale;
Sophie Joanou, membre du Conseil national

De l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada:

Steve Hindle, président.

D'ÉGALE (Égalité pour les gais et les lesbiennes):

John W. Fisher, directeur exécutif;
Philip MacAdam, avocat, membre d'ÉGALE.

Du Evangelical Fellowship of Canada:

Bruce J. Clemenger, directeur, Affaires nationales;
Danielle Shaw, coordonnateur de projets;
Robert Nadeau, conseiller juridique.

De la Commission des droits de la personne:

Max Yalden, président.

De Focus on the Family (Canada) Association:

James Sclater, vice-président, Politique publique;
Cindy Silver, analyste juridique.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, April 24, 1996

Le mercredi 24 avril 1996

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Fourth Proceedings on:

Examination of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

INCLUDING
THE THIRD REPORT OF
THE COMMITTEE (Bill S-2)

Y COMPRIS
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-2)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Roux. (April 24, 1996)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Corbin. (April 24, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Loisier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Roux. (Le 24 avril 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin. (Le 24 avril 1996)

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, April 24, 1996

(8)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Lambton Families in Action:

Charles Perkins, Chairman, Board of Directors.

From the Council on Drug Abuse:

Fred Burford, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.)

The Chairman made an opening statement.

Mr. Charles Perkins made a statement.

Mr. Fred Burford made a statement and, together with Mr. Perkins, answered questions.

At 5:22 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 24 avril 1996

(8)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (11).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat

TÉMOINS

De Lambton Families in Action:

Charles Perkins, président, Conseil d'administration.

De Council on Drug Abuse:

Fred Burford, président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no 2, du mercredi 27 mars 1996.*)

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Charles Perkins fait une déclaration.

M. Fred Burford fait une déclaration et, aidé de M. Perkins, répond aux questions.

À 17 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, April 23, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-2, An Act to amend the Human Rights Act (sexual orientation), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 26, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 23 avril 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi S-2, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne (orientation sexuelle), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 avril 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 24, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day, at 3:30 p.m., to give consideration to the bill.

Hon. Sharon Carstairs (*Chairman*) in the Chair.

The Chair: Honourable senators, we continue this afternoon with our consideration of Bill C-8. We have two groups of witnesses this afternoon. The first is from the Lambton Families in Action and the other is from the Council on Drug Abuse.

Charles Perkins, Chairman of the Board of Directors of the Lambton Families in Action, will speak first. He will be followed by Fred Burford, President, Council on Drug Abuse.

Mr. Perkins, begin with your testimony, please.

Mr. Charles Perkins, Chairman, Board of Directors, Lambton Families in Action: Madam Chair, you have received a copy of a summary of the concerns and recommendations regarding Bill C-8, which was previously Bill C-7, which the organization I represent has sent to you. I will not go over it.

Our biggest concern with Bill C-8 is with some of the parts which deal with cannabis and the lessening of laws regarding possession. For the purposes of this presentation, it does not matter whether cannabis is called hemp, marijuana, hashish or hash oil — they all come from the same plant and they are all drugs.

What I am about to show you is a prime example of how things have been allowed to deteriorate in this country as far as illicit drugs are concerned.

I hope all senators can see what I am holding up. It is a flag on which is written, "Oh Cannabis." It is neither funny nor cute. It is an insult to all Canadians. This is how low people will stoop to promote illicit drug use in this country. It is most unfortunate that I have only a short period of time in which to draw for you a verbal picture of how the Canadian people, especially our youth, are being grossly misled about cannabis and its effects. This bill is a prime example of how far this misinformation has travelled. If this bill is passed as written, it will be a selling out of Canada's youth and a giant step backward in the prevention of adolescent illicit drug abuse.

Cannabis has absolutely no redeeming social value. Any use of cannabis is abuse. People use it for no other reason than to get toned out of their minds. The myth about cannabis being a "soft drug" must be dispelled. What is so soft about a drug that is a catalyst for violent behaviour, which triggers schizophrenia and marijuana psychosis, is fetal toxic and mutagenic and, as such,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 avril 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour examiner le projet de loi.

L'honorable Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons cet après-midi notre examen du projet de loi C-8. Nous accueillons deux groupes de témoins. Les premiers sont des représentants de Lambton Families in Action, les seconds, du Conseil sur l'usage abusif de la drogue.

M. Charles Perkins, président du conseil d'administration de Lambton Families in Action prendra la parole le premier. Il sera suivi de M. Fred Burford, président du Conseil sur l'usage abusif de la drogue.

Monsieur Perkins, allez-y, nous vous écoutons.

M. Charles Perkins, président, conseil d'administration, Lambton Families in Action: Madame la présidente, l'organisme que je représente vous a fait parvenir une copie du résumé de ses préoccupations et recommandations concernant le projet de loi C-8, qui était auparavant le projet de loi C-7. Je ne le passerai pas en revue.

Notre principale préoccupation à l'égard du projet de loi C-8 porte sur certaines des dispositions touchant le cannabis et l'assouplissement des lois concernant la possession de drogues. Aux fins de notre témoignage, il importe peu que le cannabis soit désigné sous les termes de chanvre, marijuana, haschich ou huile de haschich — toutes ces substances proviennent de la même plante et sont toutes des drogues.

Je vais vous donner dans quelques instants un exemple flagrant de la façon dont on a laissé se détériorer les choses au Canada en ce qui concerne les drogues illicites.

J'espère que tous les sénateurs voient bien ce que j'ai dans les mains. C'est un drapeau sur lequel on a écrit «Ô Cannabis». Cela n'a rien de drôle ni de malin. C'est une insulte pour tous les Canadiens. Voilà qui montre jusqu'où les gens sont prêts à s'abaisser pour promouvoir la consommation de drogues illicites au Canada. Je regrette beaucoup d'avoir si peu de temps pour vous décrire comment la population canadienne, particulièrement nos jeunes, a été carrément bernée au sujet du cannabis et de ses effets. Le projet de loi est un exemple remarquable de l'ampleur de cette désinformation. S'il est adopté tel quel, le projet de loi viendra sacrifier l'avenir des jeunes Canadiens et nous fera faire un grand pas en arrière en ce qui concerne l'abus de drogues illicites chez les adolescents.

Le cannabis n'a absolument aucune valeur sociale positive. Utiliser le cannabis, c'est en abuser. La seule raison pour laquelle les gens en consomment, c'est pour se «geler comme des balles». Il faut dissiper le mythe voulant que le cannabis est une «drogue douce». Qu'est-ce qu'il y a de si «doux» dans une drogue qui agit comme catalyseur de violence, qui suscite la schizophrénie et la

can have a negative impact on the physical and mental well-being of the unborn? Many children in this country have been born with deficiencies as a result of parental cannabis consumption. These children are the innocent victims of someone else's cannabis use.

Cannabis compromises the immune system, is more carcinogenic than tobacco, has an addiction rate three to seven times greater than alcohol, breaks down the genetic code in males and, in females, either injures or destroys the eggs in the ovaries. Cannabis slows down the function of the brain and makes a person unable to fulfil the demands of a high-tech information society. Cannabis causes impairment that can last for over 24 hours. The list goes on.

Is this what a "soft drug" is supposed to do? We are not talking about pancake batter here. If people would pay more attention to the findings of the scientific community and less to the philosophical community, they would be well aware that cannabis is the most misunderstood, the most invasive and the most dangerous drug available on our streets. We cannot allow probable conjecture and philosophical speculation to take precedence over scientific fact.

The marijuana research reports that were distributed to you along with my summary, Madam Chair, are but a minuscule sampling of the scientific evidence proving how very dangerous cannabis can be. Since 1979, over 12,000 documented scientific studies have been done on cannabis. Not one of those studies has proven cannabis safe or effective for anything.

If anyone tries to tell you differently, they are not being upfront and honest with you. When anyone suggests removing the criminality from cannabis, the question that they cannot answer is: Why would any society want to create and finance a system that leads to nothing but sickness and dependence?

In Canada right now it is almost impossible for any adolescent to receive in-service treatment for drug addiction, be it cannabis or any other drug. The only sure way to receive treatment is to be convicted and incarcerated for some other crime.

Of particular concern is this 30-gram nonsense in the bill. I will give you an example of that. In my hand is a facsimile of 30 grams of marijuana. When it is rolled into joints, it represents the approximately 100 that are in this package. What this 30-gram business tells the youth of your country is, "It is all right to smoke dope, as long as you have less than 30 grams or 100 joints on you at any one time".

User-dealers will have a field day with this law as it establishes a benchmark for how much cannabis a person can have without being charged for trafficking. The wide variance in the THC levels, which is anywhere from 1 per cent to over 30 per cent in this country, makes this approach very dangerous. Hypothermia is

psychose de la marijuana, qui est toxique pour le fœtus, mutagène et qui, en tant que telle, peut avoir des effets négatifs sur le bien-être physique et mental du fœtus? Beaucoup d'enfants au Canada viennent au monde avec des carences parce que leurs parents ont consommé du cannabis. Ces enfants sont les innocentes victimes d'une personne qui a consommé du cannabis.

Le cannabis compromet le système immunitaire, il est plus cancérigène que le tabac, le taux d'accoutumance à cette drogue est de trois à sept fois plus élevé que celui de l'alcool, il perturbe le code génétique chez les hommes et, chez les femmes, endommage ou détruit les oeufs dans les ovaires. Le cannabis ralentit le fonctionnement du cerveau et empêche les gens de fonctionner dans notre société d'information et de technologie de pointe. Le cannabis cause des déficiences qui peuvent durer plus de 24 heures. Et je pourrais continuer encore et encore.

Est-ce là ce qu'une «drogue douce» est censée faire? Il n'est pas question ici de pâte à crêpes. Si les gens accordaient plus d'attention aux conclusions des scientifiques qu'aux théories des philosophes, ils sauraient très bien que le cannabis est la drogue la plus méconnue, la plus répandue et la plus dangereuse dans nos rues. Il ne faut pas que les suppositions et les spéculations philosophiques aient préséance sur les données scientifiques.

Madame la présidente, les rapports de recherche sur la marijuana qui vous ont été remis avec mon résumé ne sont qu'un petit échantillon des preuves scientifiques qui montrent à quel point le cannabis peut être dangereux. Depuis 1979, plus de 12 000 études scientifiques documentées ont été réalisées sur le cannabis. Aucune d'entre elles n'a prouvé que le cannabis était sûr ou efficace pour quoi que ce soit.

Si quelqu'un tente de vous faire croire le contraire, il manque d'honnêteté et de franchise à votre égard. Lorsqu'une personne propose de décriminaliser le cannabis, la question à laquelle elle ne peut répondre est la suivante: pourquoi une société voudrait-elle créer et financer un système qui n'engendre rien d'autre que maladies et dépendance?

Au Canada, actuellement, un adolescent ne peut pratiquement pas recevoir de traitement pour la toxicomanie, qu'il s'agisse du cannabis ou de toute autre drogue. La seule façon d'être traité, c'est d'être reconnu coupable d'un autre crime et d'être incarcéré.

Ce qui nous préoccupe particulièrement dans le projet de loi, c'est cette idée ridicule des 30 grammes. Je vais vous donner un exemple. J'ai en main l'équivalent de 30 grammes de marijuana. Une fois la drogue roulée en cigarettes, cela représente environ les 100 joints que j'ai dans ce paquet. La disposition du projet de loi concernant les 30 grammes envoie le message suivant aux jeunes de notre pays: «Il n'y a pas de problème à prendre de la drogue, pourvu que vous n'ayez jamais plus de 30 grammes ou de 100 joints en votre possession».

Les utilisateurs-trafiquants vont se la couler douce avec cette loi qui dit combien de cannabis une personne peut avoir en sa possession sans être accusée de trafic de drogue. L'écart énorme dans les niveaux de THC, qui va de 1 à plus de 30 p. 100 au Canada, rend cette approche très dangereuse. Les gens risquent

a very real risk when people smoke cannabis with high levels of THC.

In the minds of our youth, diminishing the consequences of possession of cannabis also reduces the perception of risk. We have seen what a horrendous failure the 30-gram approach to cannabis has been for the youth of the Netherlands. Why do we want to inflict some other country's failure on Canadians, especially our youth?

After over a decade of a reduction in adolescent drug use, there has been a reversal in that trend. Since the reintroduction of the "failed" responsible use messages of the 1970s — this is now called "harm reduction" — and the media's obsession with beating the drum for decriminalization and/or legalization, adolescent drug use is now back up to where it was in 1980, which just happened to be the last time legislation was presented to soften our laws concerning cannabis.

Our youth are Canada's most valuable natural resource. We cannot afford to jeopardize the mental and physical well-being of this resource because of a perception about a drug.

The softening of any of our drug laws serves no useful purpose. Unclogging our courts is merely a perception, as most charges for possession rarely make it to court. As for the receiving of a criminal record for being convicted of possession, people have lost sight of the purpose of the Young Offenders Act and how it can protect youth from that stigma. For those too old to be protected by the Young Offenders Act, that is the consequence of deliberately breaking the law.

For the sake of Canada's youth, it is of the utmost importance that you not pass Bill C-8 or any other bill that promotes drug use by softening the laws, be it cannabis or any other drug.

In closing, I offer you this excerpt from a statement made by the Central Narcotics Intelligence Bureau of the Egyptian government in one of its annual reports. It states:

"— the prepared product of the cannabis sativa plant ...is capable of profoundly disturbing the brain cells and of inducing acts of violence, even murder. It is in fact a thoroughly vicious and dangerous thing of no value whatever to humanity and deserving of nothing but the odium and contempt of civilized people.

That statement was made in 1944. Scientific research has proven time and time again how very true that statement was and still is.

Mr. Fred Burford, President, Council on Drug Abuse: Madam chair and honourable senators, I thank you for the opportunity to speak in support of Bill C-8 on behalf of the Council on Drug Abuse or CODA. We may be speaking in

vraiment de souffrir d'hypothermie quand ils fument du cannabis qui contient un niveau élevé de THC.

Dans l'esprit de nos jeunes, le fait d'atténuer les conséquences de la possession du cannabis réduit également leur perception du risque. Nous avons constaté quel terrible échec l'approche des 30 grammes de cannabis a été pour les jeunes des Pays-Bas. Pourquoi vouloir infliger l'échec subi dans un autre pays aux Canadiens, particulièrement à nos jeunes?

Après plus d'une décennie au cours de laquelle la consommation de drogues chez les adolescents a diminué, on assiste maintenant à un renversement de la tendance. Depuis qu'on nous ressasse les messages «erronés» sur l'usage responsable des drogues — on parle maintenant de «réduction des méfaits» dus aux drogues — et depuis que les médias ne cessent de parler de décriminalisation ou de légalisation du cannabis, l'utilisation de drogues chez les adolescents est maintenant revenue à son niveau de 1980, ce qui coïncide justement avec la dernière année où un projet de loi a été présenté pour assouplir nos lois sur le cannabis.

Les jeunes sont la ressource naturelle la plus importante du Canada. Nous ne pouvons nous permettre de mettre en danger leur bien-être mental et physique à cause d'une perception que l'on a d'une drogue.

L'assouplissement de l'une ou l'autre de nos lois concernant les drogues ne sert à rien. Prétendre vouloir désengorger nos tribunaux n'est qu'un prétexte, car la plupart des gens accusés de possession de drogue sont rarement renvoyés au tribunal. En ce qui concerne l'établissement d'un casier judiciaire pour quelqu'un qui est reconnu coupable de possession de drogue, les gens ont perdu de vue l'objectif de la Loi sur les jeunes contrevenants et comment elle peut protéger les jeunes de cette réalité. Par contre, pour ceux qui sont trop vieux pour être protégés par cette loi, c'est là la conséquence d'une violation délibérée de la loi.

Pour le bien des jeunes du Canada, il est extrêmement important que vous n'adoptiez pas le projet de loi C-8 ou tout autre projet de loi qui fait la promotion de la consommation de drogues en assouplissant les lois, que ce soit le cannabis ou toute autre drogue.

Enfin, je vous cite un extrait d'une déclaration du Central Narcotics Intelligence Bureau du gouvernement égyptien dans l'un de ses rapports annuels où on dit ceci:

«...le produit dérivé du *cannabis sativa*... peut perturber profondément les cellules du cerveau et provoquer des actes de violence, voire des meurtres. Cette drogue est en fait une substance dangereuse et totalement pernicieuse qui n'a aucune valeur pour l'humanité et qui ne mérite rien d'autre que le mépris d'un peuple civilisé.»

Cette déclaration a été faite en 1944. La recherche scientifique a prouvé à maintes reprises depuis à quel point cette déclaration était vraie et l'est encore.

M. Fred Burford, président, Conseil sur l'usage abusif de la drogue: Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner au sujet du projet de loi C-8 au nom du Conseil sur l'usage abusif de la drogue ou

support of Bill C-8, but I agree with most things that Charles Perkins has said about the seriousness of cannabis.

CODA was founded in 1970 as a non-profit, preventive-education organization relative to alcohol and other drugs. Our programs are mainly with youth, their parents and their teachers.

We believe in youth and we believe that responsible senior youth leaders can be more effective than most adults in teaching prevention programs for alcohol and other drugs. In fact, for the last seven years our peer education program has been implemented successfully in 60 secondary schools across Ontario. Senior students are trained by our consultant, Don Smyth, to teach a 130-minute curriculum to their younger peers in grades 9 and 10.

We have wonderful youth in Canada. They care deeply for others and have a highly developed social conscience. Canadian decision-makers and influencers have the responsibility to foster an environment in which youth can have the best opportunity to reach their potential. Also, the safety and health of youth should be prime concerns.

I am representing CODA here today for the sake of our country's kids.

The main controversy regarding Bill C-8 seems to swirl around the status of cannabis under the bill. Keeping youth in mind, the three main adverse effects of cannabis that are conclusive are the following. There are many, and Charles Perkins has listed many, but there are three that are conclusively agreed upon by the experts: First, short-term memory and cognitive learning; second, effects on coordination, judgment, perception of time and space, and speed of reaction; and, third, the respiratory system.

It is very important to note that the percentage of THC in marijuana was seven times greater in 1994 than it was in 1975. I repeat: Seven times greater. This is according to Health Canada. When you receive your copy of the presentation, it will be listed in Appendix "A".

I will briefly mention some studies or references that support these three areas.

First, for short-term memory, you received this information in advance. On page 9, there was a write-up about a study called "Short-Term Memory Impairment in Cannabis-Dependent Adolescents". I will not take the time to read it, but it shows that cannabis-dependent adolescents do have their short-term memory adversely affected.

Concerning cognitive learning, in 1995, in Australia, a very important study was completed. The main worker on it was Nadia Solowij, who had two other professors working with her. It is called "Differential Impairments of Selective Attention Due to

CUAD. Nous avons beau nous prononcer en faveur du projet de loi C-8, je suis d'accord, dans l'ensemble, avec M. Perkins au sujet de la gravité de l'utilisation du cannabis.

Le conseil a été fondé en 1970 en tant qu'organisme sans but lucratif chargé de faire de l'information et de la prévention concernant l'alcool et d'autres drogues. Nos programmes sont surtout destinés aux jeunes, à leurs parents et à leurs enseignants.

Nous croyons aux jeunes et nous croyons que des leaders responsables un peu plus vieux peuvent être plus efficaces que la plupart des adultes pour présenter des programmes de prévention sur la consommation d'alcool et d'autres drogues. En fait, depuis sept ans, nous avons implanté avec succès notre programme d'éducation par des pairs dans 60 écoles secondaires de l'Ontario. Les élèves plus vieux sont formés par notre consultant, M. Don Smyth, pour donner un programme de 130 minutes à leurs camarades plus jeunes des niveaux de 9^e et 10^e année.

Nous avons des jeunes merveilleux au Canada. Ils se préoccupent beaucoup des autres et leur conscience sociale est très développée. Les décideurs et les gens d'influence au Canada ont la responsabilité de créer un milieu au sein duquel les jeunes peuvent avoir toutes les possibilités imaginables d'exploiter leur plein potentiel. En outre, la santé et la sécurité de nos jeunes devraient être deux préoccupations de toute première importance.

Je représente le CUAD ici aujourd'hui pour le bien de nos jeunes.

La principale controverse entourant le projet de loi C-8 semble tourner autour du statut du cannabis. Chez les jeunes, les trois principaux effets négatifs du cannabis qui sont concluants sont les suivants: il y en a beaucoup, M. Perkins en a donné une longue liste, mais il y en a trois sur lesquels s'entendent tous les experts. Premièrement, les effets sur la mémoire à court terme et l'apprentissage cognitif, deuxièmement, les effets sur la coordination, le jugement, la perception du temps et de l'espace et la rapidité de réaction, et troisièmement, les effets sur le système respiratoire.

Il est très important de noter que le pourcentage de THC dans la marijuana était sept fois plus élevé en 1994 qu'en 1975. Je répète: sept fois plus élevé, selon Santé Canada. C'est ce que l'on dit à l'annexe A de notre mémoire qui vous sera remis.

Je vais citer brièvement certaines études ou références qui viennent étayer les trois points dont j'ai parlé tout à l'heure.

Premièrement, pour ce qui est de la mémoire à court terme, vous avez reçu l'information à l'avance. À la page 9, il est question d'une étude intitulée «Short-Term Memory Impairment in Cannabis-Dependent Adolescents». Je ne prendrai pas le temps de vous lire cette information, mais on montre que les adolescents qui sont accrochés au cannabis ont des troubles de mémoire à court terme.

Pour ce qui est de l'apprentissage cognitif, en 1995, en Australie, on a terminé une étude très importante. Le principal auteur de cette étude était Nadia Solowij, qui travaillait avec deux autres professeurs. L'étude s'intitule Differential Impairments of

Frequency and Duration of Cannabis Use.” Again, this was sent to you in advance so that you might have a chance to read it.

This study is especially important because:

The results suggest that a chronic buildup of cannabinoids produces both short- and long-term cognitive impairments.

It is receiving widespread recognition, for example, from Dr. Harold Kalant of Addiction Research Foundation, ARF. It is also an example of the more recent studies about the effects of cannabis that are bubbling up across the world outside Canada. The truth about cannabis is starting to emerge.

As to the effects on coordination and judgment, also contained in our presentation package is a write-up about a study done by Leirer and Yesavage called “Marijuana Carry-Over Effects on Aircraft Pilot Performance.” This study shows beyond a doubt how coordination and other related effects are very serious for aircraft pilots. Obviously, that carries on to other studies — you see this on pages 9 and 11 in this information — including a study out of which comes the conclusion that for vehicle crashes, 10 to 15 per cent of them are mainly due to marijuana impairment. What a startling development! Of all the vehicle crashes, alcohol is not the main cause now. Approximately 10 to 15 per cent are caused mainly by marijuana use. That represents a large number of tragedies.

There is a hangover effect that not too many people have heard about. It appeared on page 12 of ARF’s “Marijuana, Answers for Young People and Parents.” I sent some copies of this to you in advance. It states:

However, a hangover effect, muscle incoordination, and drowsiness may last after the “high” has passed, making it risky to drive or engage in other potentially dangerous tasks for at least several hours — even if the user believes that he or she has recovered completely.

I can guarantee that there are very few of our youth who are aware of this effect.

For the respiratory system, Dr. Harold Kalant of ARF did a review of the literature and came up with the following as the most serious effects: First, chronic obstructive airway disease with chronic inflammatory changes, at least additive with the effects of tobacco, for example, chronic bronchitis; second, damage to the lung’s defence against infections; and third, decreased oxygen uptake.

Next, as to the conclusions that apply to youth with regard to learning, Nadia Solowij’s study on the impairment of cognitive learning confirms the observations by educators and CODA consultants since 1968 that teenage marijuana use results in diminished academic performance for far too many using students

«Selective Attention Due to Frequency and Duration of Cannabis Use». Là encore, la documentation vous a été envoyée à l’avance afin que vous puissiez en prendre connaissance.

Cette étude est particulièrement importante parce que:

Les résultats montrent qu’une consommation intense et chronique de cannabinoïdes provoque des déficiences d’ordre cognitif à court et à long terme.

Le docteur Harold Kalant de la Fondation de la recherche sur l’alcoolisme et la toxicomanie accorde une très grande importance à cette étude. C’est là également un exemple d’études plus récentes sur les effets du cannabis qui sont de plus en plus nombreuses dans le monde. La vérité au sujet du cannabis commence à poindre.

En ce qui concerne les effets du cannabis sur la coordination et le jugement, vous trouverez également dans notre mémoire un article sur une étude effectuée par Leirer et Yesavage intitulée «Marijuana Carry-Over Effects on Aircraft Pilot Performance». Cette étude montre sans l’ombre d’un doute à quel point la coordination et d’autres effets connexes sont très importants pour les pilotes d’avion. Manifestement, cela nous amène à d’autres études — nous en parlons aux pages 9 et 11 de notre mémoire — incluant une étude dans laquelle on conclut que 10 à 15 p. 100 des accidents d’automobile sont principalement attribuables à la marijuana. Quel revirement! De tous les accidents d’automobile, l’alcool n’est pas la cause principale actuellement. Environ 10 à 15 p. 100 de ces accidents sont principalement causés par la consommation de marijuana, ce qui représente un nombre important de tragédies.

Il y a aussi l’obnubilation dont peu de gens ont entendu parler. Il en est question à la page 10 du document de la FRAT intitulé «Marijuana, Answers for Young People and Parents». Je vous ai fait parvenir quelques copies de ce document. On dit ceci:

Cependant, l’obnubilation, le manque de coordination musculaire et l’étourdissement une fois le «high» passé font qu’il est risqué de conduire un véhicule ou d’entreprendre d’autres tâches potentiellement dangereuses pendant au moins plusieurs heures — même si l’utilisateur croit qu’il a récupéré complètement.

Je peux vous garantir que très peu de nos jeunes sont conscients de cet effet.

En ce qui concerne le système respiratoire, le docteur Harold Kalant de la FRAT a fait une analyse documentaire et a conclu que les effets suivants étaient les plus graves: premièrement, une maladie respiratoire chronique obstructive accompagnée de changements inflammatoires chroniques auxquels s’ajoutent au moins les effets du tabac, par exemple, la bronchite chronique; deuxièmement, des dommages causés au système de défense pulmonaire contre les infections et, troisièmement, une diminution d’absorption d’oxygène.

Ensuite, en ce qui concerne les conclusions qui s’appliquent à l’apprentissage chez les jeunes, l’étude de Nadia Solowij sur les déficiences dans l’apprentissage cognitif confirme les observations des éducateurs et des consultants du CUAD depuis 1968, à savoir que la consommation de marijuana chez les adolescents fait

and, consequently, these students do not reach their potential. These are human tragedies.

As to coordination problems, marijuana use increases unnecessary injuries and deaths because of its adverse affects on the user's coordination, et cetera. Safety in schools is in jeopardy in gyms, labs, shops, swimming pools and vehicles on and off school property. The "hangover effect" that I referred to increases this safety problem.

With regard to health, we must treat very seriously any drug that weakens and causes problems to the respiratory systems of youth. In summary, it is obvious that, out of concern for the health, safety and futures of youth, no change in the cannabis law should be made that could result in a major increase in teenage use of cannabis.

If Bill C-8 were given Royal Assent without any amendments, that would soften its application to the possession of small amounts of cannabis beyond the extent to which they have been softened. These cases would then proceed much as they have in recent years under the Narcotic Control Act. The cases would proceed summarily with a court appearance and with the same range of consequences. However, if amendments to Bill C-8 were brought in such that youth viewed the consequences as trivial and tantamount to removing the legal restrictions on cannabis, then this would be a major change. An example of this kind of change would be a traffic ticket type summons approach. This has been in use in Ontario for years for minor liquor violations without any positive effect on the alcohol problem. Both CODA and ARF information can give you some idea of the results such an approach would have on an increase in the use of cannabis among teenagers.

When a secondary school decides to introduce CODA's Peer Education Program, we request that they conduct an informational and attitudinal survey with the younger students who will be taught by senior students trained by our consultant. One item reads: "If legal restrictions on cannabis were removed, I would begin to use or use more."

Over the last two years, in 14 schools, 1,333 students agreed with this statement out of a total of 4,386 students surveyed. This means that 30 per cent more students would begin to use or use more and be at greater risk. The information which we provided with our presentation shows, by school, the breakdown which gives those final figures.

This, prorated across Canada, means that 750,000 students aged 12 to 18 would be at greater risk. This would be a major increase and would be disastrous. Those kids would fill approximately 650 average-sized schools.

diminuer le rendement scolaire chez beaucoup trop d'entre eux et, par conséquent, ces élèves n'exploitent pas leur potentiel. Ce sont là des tragédies humaines.

Quant aux problèmes de coordination, l'usage de la marijuana augmente le nombre de blessures et de décès inutiles à cause de ses effets négatifs sur la coordination de l'utilisateur, et cetera. La sécurité dans les écoles est menacée dans les gymnases, les laboratoires, les ateliers, les piscines et les véhicules qui circulent sur le terrain de l'école et en dehors. L'«obnubilation» dont j'ai parlé tout à l'heure exacerbe ce problème de sécurité.

En ce qui concerne la santé, nous devons prendre très au sérieux toute drogue qui affaiblit et affecte le système respiratoire des jeunes. En résumé, il est évident que pour la santé, la sécurité et l'avenir des jeunes, aucun changement dans la loi sur le cannabis ne devrait être apporté qui pourrait amener une augmentation importante de la consommation de cannabis chez les adolescents.

Si le projet de loi C-8 devait recevoir la sanction royale sans être amendé, ses dispositions seraient moins rigoureuses quant à la possession de petites quantités de cannabis. Les causes seraient traitées à peu près comme au cours des dernières années en vertu de la Loi sur les stupéfiants. Elles seraient traitées de façon sommaire à la suite d'une comparution devant le tribunal et en ayant les mêmes conséquences. Cependant, si des amendements au projet de loi C-8 avaient pour effet d'inciter les jeunes à percevoir les conséquences de leurs gestes comme peu importantes et équivalaient à supprimer les restrictions d'ordre juridique concernant le cannabis, eh bien alors ce serait un changement majeur. On pourrait donner comme exemple de ce genre de changement une approche analogue aux assignations pour contraventions. On a adopté cette approche en Ontario depuis quelques années en ce qui concerne les infractions mineures à la Loi sur les alcools sans que cela n'ait eu pour autant des effets positifs sur le problème de l'alcoolisme. On trouve dans les documents du CUAD et ceux de la FRAT une idée des résultats qu'une telle approche aurait sur l'augmentation de la consommation de cannabis chez les adolescents.

Lorsqu'une école secondaire décide d'offrir le programme d'éducation par les pairs du CUAD, nous demandons qu'elle procède à un sondage sur l'information et les attitudes auprès des jeunes qui recevront l'enseignement d'élèves plus vieux, formés par notre consultant. L'un des éléments de l'enquête est le suivant: «Si les restrictions d'ordre juridique concernant le cannabis étaient levées, je commencerais à consommer ou je consommerais plus.»

Depuis deux ans, dans 14 écoles, 1 333 élèves sur les 4 386 ayant fait l'objet de l'enquête ont répondu oui à cette question. Cela veut dire que 30 p. 100 plus d'élèves commenceraient à consommer ou consommeraient plus de cannabis et seraient plus vulnérables. L'information que nous avons jointe à notre mémoire renferme, par école, la ventilation qui permet d'en arriver aux chiffres finals.

Ces chiffres, établis au pro rata dans tout le Canada, signifient que 750 000 élèves âgés entre 12 et 18 ans seraient plus à risque. Cela serait une augmentation majeure et désastreuse. Ces jeunes rempliraient environ 650 écoles de taille moyenne.

Question 74(a) of the 1995 ARF Ontario Student Drug Use Survey read:

If cannabis were legal to buy in small quantities, which of the following would you be most likely to do:

2. Try it once or twice
4. Use it more than I do now

Approximately 15.9 per cent of respondents checked point 2 and 5.7 per cent checked point 4. Combining those, 22 per cent of students would be at greater risk, or 550,000 youth across Canada. Once again, this would bring terrible human and economic costs to Canada.

I suggest that the traffic ticket type summons would result in a similar major increases in use. The traffic ticket type summons makes no sense from an epidemiological standpoint nor is it consistent with the function of the criminal law in Canada.

Berman of Harvard and the late Professor Desmond Morton stress the uses of the law as a social institution. Part of its function is to control, as Berman says, tendencies and acts "which we may never really master ourselves." In other words, the use of the law for its denunciation of a behaviour is important as a declaration of things we as a society do not condone. A traffic ticket summons does not make such a declaration.

Requiring a court appearance for the first-time offender may well prevent an experimenter from becoming an addict or habitual user, especially if a variety of meaningful consequences are available which allow an educative or counselling component to be part of the procedure. Only a court appearance will make this positive approach possible. We must get a look at the possessor — caught for the first time is not the same as possession and/or use for the first time — to see whether the person is in need of counselling, education or family therapy.

We know of cases where the above method was used, with positive results, for cannabis possession under the provisions of a conditional discharge. At the same time, the seriousness of the infraction was stressed without any danger of imprisonment and without the youth having a criminal record.

One of the most fundamental principles of successful intervention is to intervene personally as early in the harmful behaviour as possible. A traffic ticket approach violates this principle in every case. We strongly urge that no consideration be given to this ill-advised suggestion. We do strongly urge that Bill C-8 be used in a flexible, compassionate and educative way in cases of possession of small amounts of drugs for personal use.

La question 74a) de l'enquête sur la consommation de drogues auprès des élèves de l'Ontario menée par la FRAT en 1995, se lisait comme suit:

S'il était légal d'acheter du cannabis en petite quantité, laquelle des actions suivantes auriez-vous plus tendance à faire:

2. L'essayer une ou deux fois.
4. En consommer davantage que je ne le fais maintenant.

Environ 15,9 p. 100 des répondants ont coché la case 2, et 5,7 p. 100 la case 4. Si on combine les deux, 22 p. 100 des élèves seraient plus à risque, soit 550 000 jeunes dans tout le Canada. Là encore, cela impliquerait des coûts humains et économiques énormes pour le Canada.

À mon avis, l'approche de l'assignation pour contravention se traduirait par des augmentations énormes et comparables de la consommation de cannabis. Cette approche n'a aucun sens du point de vue épidémiologique, pas plus qu'elle n'est conforme au droit criminel au Canada.

M. Berman de Harvard et feu le professeur Desmond Morton ont souligné l'importance de l'utilisation de la loi en tant qu'institution sociale. Selon Berman, la loi a entre autres pour fonction de contrôler des tendances et des actes «que nous n'arriverons peut-être jamais à contrôler vraiment nous-mêmes». Autrement dit, l'utilisation de la loi comme instrument de dénonciation d'un comportement est importante, car elle nous permet d'affirmer des choses que nous, en tant que société, n'approuvons pas. L'approche de l'assignation pour contravention n'atteint pas le même objectif.

Le fait d'exiger que le délinquant primaire comparaisse devant le tribunal pourrait très bien empêcher quelqu'un qui fait l'expérience du cannabis de s'y accoutumer ou d'en devenir un consommateur régulier, plus particulièrement si cette procédure était assortie de diverses conséquences pouvant inclure entre autres un volet éducatif ou de counselling. Seule la comparution devant le tribunal rendra cette approche positive possible. Nous devons également déterminer si la personne qui a de la drogue en sa possession — le fait de se faire prendre pour la première fois n'équivaut pas à avoir de la drogue en sa possession pour la première fois ou à en consommer pour la première fois — a besoin de counselling, d'éducation ou de thérapie familiale.

Nous connaissons des cas où la méthode ci-dessus a été utilisée, avec des résultats positifs, pour la possession de cannabis en vertu des dispositions concernant l'absolution sous condition. De même, la gravité de l'infraction a été mise en évidence sans que le jeune risque de se faire mettre en prison et d'avoir un casier judiciaire.

L'un des principes les plus importants d'une intervention réussie est l'intervention personnelle la plus hâtive possible pour corriger le comportement négatif. L'approche de la contravention viole ce principe dans chacun des cas. Nous vous exhortons à ne tenir aucun compte de cette suggestion malheureuse. Nous insistons également pour dire que le projet de loi C-8 doit être appliqué de façon souple, avec compassion et intelligence dans les cas de possession de petites quantités de drogues destinées à des fins personnelles.

In general, with Bill C-8, in cases where circumstances warrant it, we recommend that sentencing options that focus on prevention and rehabilitative measures be utilized. This would be a continuation of a trend over recent years that should be enhanced by Bill C-41, an act to amend the Criminal Code with regard to sentencing.

Specifically for youth, we recommend frequent use of the conditional discharge so that there could be conditions chosen from a variety of meaningful consequences of an educative or counselling nature.

We strongly recommend that clause 5 of Bill C-8, Part I, be amended to read as follows:

(a) Every person who contravenes subsection (1) where the subject-matter of the offence is a substance included in Schedule II in an amount that does not exceed the amount set out for that substance in Schedule VIII is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both;

(b) any record regarding a youth or an adult, save and except for an Information, will only include a reference to the possession of 30 grams or less of Cannabis (marijuana), or of 1 gram or less of Cannabis (resin), and will specifically exclude any reference to a penalty or a sentence.

This wording was arrived at in discussion with one of the best criminal lawyers in Canada with much experience in drug cases.

If this change were made, a youth who made the mistake of experimenting with cannabis and was caught and charged would not have a penalty recorded on his police record sheet or CPIC. Consequently, his record sheet would not show a conviction and a potential employer, for example, or an educational institution, would not consider this to be too serious.

This approach is consistent with our view that, for youth, there should be an educative component to the consequences.

Soon, Madam Chair and honourable senators, you will make your decision on Bill C-8. Many compromises have already been made which soften the bill relative to cannabis. We have shown you that further softening could bring disastrous results. The nation, including countless parents, families and teachers, awaits your responsible and accountable judgment.

The Chair: Thank you, Mr. Burford.

Can you both tell me what your opinions are on the use of tobacco and alcohol?

Mr. Burford: It is my opinion that the word "drug" in Council on Drug Abuse refers to alcohol, tobacco and other drugs. The peer education program to which I referred relates to alcohol, tobacco and other drugs.

En général, de concert avec le projet de loi C-8, dans les cas où les circonstances le justifient, nous recommandons de recourir aux options qui mettent l'accent sur la prévention et la réadaptation. Ainsi donc, on poursuivrait une tendance reconnue au cours des dernières années qui devrait être renforcée par le projet de loi C-41, loi visant à modifier le Code criminel au chapitre des sentences.

Plus précisément pour les jeunes, nous recommandons d'utiliser fréquemment l'absolution sous condition qui serait assortie de conditions dont les conséquences pourraient servir d'éducation et de counselling.

Nous recommandons fortement que l'article 5 du projet de loi C-8, partie I, soit amendé et qu'il se lise comme suit:

a) Quiconque contrevient au paragraphe (1) dans les cas des substances inscrites à l'annexe II, et ce, pourvu que la quantité en cause n'excède pas celle mentionnée à l'annexe VII, commet une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible d'une amende maximale de mille dollars ou d'un emprisonnement maximal de six mois, ou les deux;

b) le dossier d'un jeune ou d'un adulte, sauf pour des fins d'information, ne fera état que de la possession de 30 grammes ou moins de cannabis (marijuana), ou de 1 gramme ou moins de cannabis (résine) et ne contiendra aucune référence à quelque pénalité ou peine que ce soit.

Ce libellé a été décidé après discussion avec l'un des meilleurs criminalistes au Canada et qui possède beaucoup d'expérience dans les affaires de drogue.

Si ce changement était apporté, un jeune qui a commis l'erreur de faire l'expérience du cannabis, qui s'est fait prendre et qui est accusé, n'aurait pas de casier judiciaire et ne figurerait pas non plus dans le CIPC. Par conséquent, son dossier n'indiquerait aucune condamnation et un employeur potentiel, par exemple, ou un établissement d'enseignement, ne considérerait pas cette infraction comme étant trop grave.

Cette approche est conforme à ce que nous disons, en ce sens que, pour les jeunes, un élément éducatif devrait être rattaché aux conséquences de leurs gestes.

Bientôt, madame la présidente et honorables sénateurs, vous prendrez votre décision au sujet du projet de loi C-8. De nombreux compromis ont déjà été faits qui assouplissent le projet de loi en ce qui concerne le cannabis. Nous avons montré que de l'assouplir davantage serait désastreux. Le pays, y compris de nombreux parents, familles et enseignants, attendent votre jugement responsable.

La présidente: Merci, monsieur Burford.

Pouvez-vous me dire tous les deux ce que vous pensez de l'usage du tabac et de l'alcool?

M. Burford: Je suis d'avis que le terme «drogue» dans l'appellation Conseil sur l'usage abusif de la drogue englobe aussi l'alcool, le tabac et d'autres drogues. Le programme d'éducation par des pairs dont j'ai parlé porte sur l'alcool, le tabac et d'autres drogues.

The Chair: Mr. Perkins, does Lambton Families in Action have a policy on this as well?

Mr. Perkins: Yes, we do, and it is very similar to what Mr. Burford has stated. We consider alcohol and tobacco to be drugs. The sad thing is that they are legal. We do not advocate any under-age use of either of those products.

The Chair: I understood that that was the position, but I thought it was important for the other senators to know that there is a consistency in position here.

Mr. Burford: As matter of fact, my work in Ontario is more on alcohol than anything else.

Senator Gigantès: I share your feelings about drugs. However, we had prohibition of alcohol and its main effect was to enrich and enlarge the criminal element. We did not manage to control it at all in the United States.

As Senator Bryden asked the other day, if we cannot control drug trafficking in prisons, how can we control it outside prisons? I should like you to address this.

We have an overload of criminal activity related to various drugs. We were told that the courts in Vancouver do not even prosecute such charges any more. They just cannot cope.

How do we address that? Is your suggestion any good? Or will it simply leave the situation unchanged with traffickers getting richer?

Mr. Perkins: I should like to respond first to your comment about alcohol.

According to my learning, Prohibition did work and it worked quite well. The Hollywood version did not, however. During the period of Prohibition, we must understand that the only prohibition was the retail sale of beverage alcohol. During that period of time, DUI went down; abuses went down from consequences of alcohol; alcoholism went down. All those things went down.

There was conjecture as to why it was repealed. One theory is that it was a tax grab for the American government. Regardless, as far as I am concerned, Prohibition did work and it worked quite well.

Senator Gigantès: That is the first time I heard that.

Mr. Burford: I would certainly support that. Prohibition did work well. The occurrence of cirrhosis of the liver in North America went down. There were fewer family problems caused by alcohol. All problems related to alcohol went down. Organized crime did not develop because of Prohibition. Organized crime was developed before Prohibition.

Senator Gigantès: I said it grew.

La présidente: Monsieur Perkins, est-ce que le groupe Lambton Families in Action a également une politique à cet égard?

M. Perkins: Oui, nous en avons une, et elle est très semblable à celle qu'a énoncée M. Burford. Nous considérons l'alcool et le tabac comme des drogues. Ce qui est malheureux, c'est qu'elles sont légales. Nous recommandons que ceux qui veulent utiliser ces produits aient l'âge requis pour le faire.

La présidente: J'avais compris que c'était votre position, mais je croyais qu'il était important que les autres sénateurs sachent que vous êtes tous les deux d'accord là-dessus.

M. Burford: En fait, mon travail en Ontario porte davantage sur l'alcool que sur n'importe quoi d'autre.

Le sénateur Gigantès: Je suis d'accord avec vous au sujet des drogues. Cependant, nous avons vécu la Prohibition dont l'effet principal a été d'enrichir les criminels et d'en augmenter le nombre. Aux États-Unis, on n'a pas du tout réussi à contrôler la situation.

Comme l'a demandé le sénateur Bryden l'autre jour, si nous ne pouvons contrôler le trafic des stupéfiants en prison, comment pouvons-nous le contrôler à l'extérieur? J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

De nombreuses activités criminelles sont reliées à diverses drogues. On nous a dit que les tribunaux de Vancouver n'entendent même plus de telles causes. Ils ne peuvent tout simplement pas répondre à la demande.

Comment régler le problème? Votre suggestion est-elle valable ou si les choses resteront simplement comme elles sont et que les trafiquants s'enrichiront davantage?

M. Perkins: J'aimerais d'abord répondre à votre commentaire au sujet de l'alcool.

D'après ce que j'en sais, la Prohibition a été très efficace. Pas la version hollywoodienne, cependant. Durant la Prohibition, il faut comprendre que la seule interdiction concernait la vente au détail de boissons alcooliques. Durant cette période, le DUI a diminué, les problèmes imputables à l'alcool ont diminué, l'alcoolisme a diminué aussi. Tous ces problèmes se sont atténués.

On s'est demandé pourquoi on avait levé cette interdiction. Une théorie veut que le gouvernement américain faisait de l'argent. Peu importe, moi j'estime que la Prohibition a été très efficace.

Le sénateur Gigantès: C'est la première fois que j'entends cela.

M. Burford: Je suis tout à fait d'accord. La Prohibition a été efficace. Le nombre de cirrhoses du foie en Amérique du Nord a diminué. Il y avait moins de problèmes familiaux causés par l'alcool. Tous les problèmes relatifs à l'alcool ont diminué. Le crime organisé ne s'est pas développé à cause de la Prohibition. Le crime organisé s'était développé avant la Prohibition.

Le sénateur Gigantès: J'ai dit qu'il avait pris de l'ampleur.

Mr. Burford: I should also like to carry on with your reference to British Columbia. From 1979 on, we witnessed a very steady decrease in the use of all drugs among youth. That would be carried on to beyond those ages as they got older, with less use by the 20 to 30 age group.

Senator Jessiman: What area are you speaking about? Ontario, Toronto, all of Canada?

Mr. Burford: Right across Canada.

Senator Jessiman: Do the statistics show that?

Mr. Burford: That is right.

Senator Jessiman: That is not the information we are getting from other witnesses.

Mr. Burford: Just a moment. I am talking about 1979 down to 1991. In 1991, the trends started to change.

We must analyze why trends started to change. The educational system is quite influential with the amount of time spent and the numbers of effective programs involving students in elementary school and early high school. A lot of weight is thrown on to schools. When a new issue comes along — such as AIDS, which is a very sexy issue — it gets a lot of attention. Now the schools must spend time on AIDS. Since drug use is going down, they spend less time on drug education. Perhaps there is a little complacency growing.

I would also suggest that at around that time came the emergence of the harm reduction movement. Kids across Canada started to hear about Holland and what a wonderful place it was. I was in Amsterdam in 1988 and I could not believe that such a beautiful city could be so damaged through liberalization. However, our kids started to hear that marijuana is just an herb that grows out of the ground and, therefore, cannot harm you. All sorts of propaganda came from authorities and from people who were allowed by the media to have a platform.

We combined less focus on preventive drug education, including alcohol and tobacco, with an increased attention from the media on the benefits of legalization. There is no doubt that those were very important factors.

Another factor is the worsening economic situation. Kids in high school have begun to develop some sense of hopelessness with regards to the future. When that happens, the kids are more vulnerable to becoming involved in activities such as smoking tobacco, drinking alcohol and taking marijuana.

B.C. is the worst province that you could possibly mention.

M. Burford: J'aimerais également faire un commentaire sur votre référence à la Colombie-Britannique. Depuis 1979, nous avons remarqué une diminution constante de la consommation de toutes les drogues chez les jeunes, phénomène qui s'est manifesté chez ces mêmes personnes au fur et à mesure qu'elles vieillissaient, les plus faibles consommateurs étant les jeunes de 20 à 30 ans.

Le sénateur Jessiman: De quelle région parlez-vous? De l'Ontario, de Toronto, de tout le Canada?

M. Burford: De tout le Canada.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que c'est ce qu'indiquent les statistiques?

M. Burford: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas l'information que nous ont donnée d'autres témoins.

M. Burford: Un instant. Je parle de 1979 à 1991. En 1991, les tendances ont commencé à changer.

Nous devons analyser pourquoi les tendances ont commencé à changer. Le système d'éducation a pas mal d'influence compte tenu du temps que l'on consacre dans les écoles aux programmes d'information et du nombre de programmes efficaces qui impliquent les élèves de l'élémentaire et des premiers niveaux du secondaire. On met beaucoup de pression sur les écoles. Quand un nouveau problème se pose — comme le sida, qui est une question hautement reliée au sexe — on y accorde beaucoup d'attention. Aujourd'hui, les écoles doivent consacrer leur temps au sida. Puisque la consommation des drogues diminue, on passe moins de temps à faire de l'éducation dans ce domaine. On devient peut-être de plus en plus suffisant.

Je dirais aussi qu'à ce moment-là est apparu ce mouvement que l'on appelle la réduction des méfaits dus aux drogues. Dans tout le Canada, les jeunes ont commencé à entendre parler de la Hollande et de l'endroit merveilleux qu'était ce pays. J'étais à Amsterdam en 1988 et je n'arrivais pas à croire que la libéralisation puisse faire autant de dégâts dans une aussi belle ville. Cependant, nos jeunes ont commencé à entendre dire que la marijuana n'était qu'une herbe qui poussait dans la terre et qu'elle ne pouvait donc pas leur faire de tort. Toutes sortes de propagandes sont venues des autorités et des gens à qui les médias donnaient la chance de s'exprimer.

D'une part, on a un peu moins mis l'accent sur les programmes préventifs en matière de drogue, y compris l'alcool et le tabac, d'autre part, les médias ont accordé plus d'attention aux avantages de la légalisation. Nul doute que ces facteurs étaient très déterminants.

La détérioration du climat économique en est un autre. Les élèves des écoles secondaires ont commencé à développer un certain désespoir à l'égard de leur avenir. Quand une chose comme celle-là se produit, les jeunes sont plus susceptibles de s'impliquer dans des activités comme le tabagisme, l'alcoolisme et la consommation de marijuana.

À cet égard, la Colombie-Britannique est la pire province imaginable.

Senator Jessiman: There may be some people from B.C. who would disagree with you.

Mr. Burford: I love to visit there. Vancouver is beautiful. However, in terms of leadership in the area of drug policy, I would not want any of my children or grandchildren to live in that province because of the atrocious messages they would be getting from leadership there.

B.C. is a maritime province. It has traditionally picked up the trendy things associated with harm reduction and with the trends in Holland and Germany. B.C. pays no attention to what is happening in Sweden, quite a sensible country. We should pay more attention to Sweden.

Senator Gigantès: It is a maritime country, too.

Mr. Burford: Somehow it is a different kind of maritime situation. It is a little colder there and life is a little more stern.

The Swedish people have been able to come together against alcohol. The blood alcohol limit for driving in Sweden is .02. That is an idea of how sensible they are.

Senator Gigantès: They drink like fish in Sweden. I have been there many times; I have never seen so many drunks.

Mr. Perkins: To add to what Mr. Burford is saying, in Sweden they have been able to reduce their adolescent drug use from 17 per cent to 3 per cent. They have very strict drug laws. When you get arrested for drug abuse or drug possession, drug testing is mandatory and treatment is mandatory. There is no getting out of it. This is the type of thing that we should be looking at in Canada instead of ignoring it.

Right now it is disgusting the way we treat our children when they get into problems with drugs. We would rather set them loose on the street than do anything to help them. That must change.

Senator Doyle: Do you include alcohol when you say "drugs"?

Mr. Perkins: I include alcohol.

Senator Doyle: What about when you speak of drugs in Sweden, with the 3 per cent?

Mr. Perkins: No, sir, it is .02.

Senator Doyle: Does that apply to alcohol as well as other drugs?

The Chair: He was referring specifically to your figure of teenage use going from 17 per cent down to 3 per cent. He asked if it included alcohol.

Mr. Perkins: Sorry. No.

Senator Milne: Thank you, gentlemen. You have made a good presentation. I should like to step aside, though, from the main thrust of your presentation and ask you another question about a type of marijuana.

Le sénateur Jessiman: Il y a peut-être des gens de la Colombie-Britannique qui ne sont pas d'accord avec vous.

M. Burford: J'adore aller en Colombie-Britannique. Vancouver est une ville magnifique. Cependant, en ce qui concerne le leadership dans le domaine des drogues, je ne voudrais pas que mes enfants ou mes petits-enfants vivent dans cette province à cause des messages atroces qu'ils recevraient des autorités en place.

La Colombie-Britannique est une province maritime. Elle a toujours accepté les tendances à la mode associées à la réduction des méfaits dus aux drogues et celles de la Hollande et de l'Allemagne. Elle n'accorde aucune attention à ce qui se passe en Suède, un pays très sage. Nous devrions porter plus attention à la Suède.

Le sénateur Gigantès: Mais la Suède est aussi un pays maritime.

M. Burford: Mais la situation est différente. Il y fait un peu plus froid et la vie est un peu plus rangée.

Les Suédois ont réussi à contrer le problème de l'alcool. Le taux d'alcoolémie pour les conducteurs en Suède est de 0,02. Cela vous donne une idée à quel point ce pays est un pays raisonnable.

Le sénateur Gigantès: Mais les Suédois boivent comme des éponges. J'y suis allé plusieurs fois, je n'ai jamais vu autant de gens ivres.

M. Perkins: Pour ajouter à ce que M. Burford a dit, en Suède, on a réussi à ramener le taux de consommation de drogue chez les adolescents de 17 à 3 p. 100. Les lois concernant les drogues sont très sévères. Si vous vous faites arrêter pour consommation abusive ou possession de drogue, vous devez absolument subir un dépistage de drogues et le traitement est obligatoire. On n'y échappe pas. C'est le genre de choses que nous devrions songer à adopter au Canada plutôt que de fermer les yeux sur la réalité.

Actuellement, il est dégoûtant de voir comment on traite nos enfants lorsqu'ils ont des problèmes de drogue. On préfère les laisser dans la rue plutôt que de les aider. Il faut que cela change.

Le sénateur Doyle: Est-ce que vous incluez l'alcool lorsque vous parlez de «drogues»?

M. Perkins: Oui.

Le sénateur Doyle: Mais quand vous parlez de drogue en Suède et de 3 p. 100, qu'est-ce que vous voulez dire?

M. Perkins: Non, monsieur, c'est 0,02.

Le sénateur Doyle: Ce niveau s'applique-t-il autant à l'alcool qu'aux autres drogues?

La présidente: Il faisait précisément référence à votre chiffre concernant la consommation de drogues chez les adolescents dont le taux est passé de 17 à 3 p. 100. Il a demandé si cela incluait l'alcool.

M. Perkins: Désolé, non.

Le sénateur Milne: Merci, messieurs. Vous avez fait un excellent exposé. J'aimerais cependant m'éloigner de l'objectif principal de votre témoignage et vous poser une autre question au sujet d'un type de marijuana.

We have had several agricultural groups come to us, for example, the Canadian Industrial Hemp Lobby and the Hemp Research Institute. These groups are recommending that industrial-type hemp be allowed to be grown as an agricultural crop.

You should know that the amount of THC, the psychoactive substance in marijuana, is about .5 per cent in industrial hemp. Apparently, it is not worth smoking. What would be your approach to allowing that to happen?

Mr. Perkins: First, I have investigated this claim about the THC content of hemp and its effects. According to my sources, .25 per cent can affect a person's brain. From the information that I have received from the Government of Canada, the allowable amount of THC in the so-called hemp is .3 per cent. This is why I call it a drug.

First, from that low THC content, a person who has never smoked cannabis in their life can get the psychological effects.

Second, hemp or marijuana, whatever you want to call it, is exactly the same plant. You can take the THC content of one-tenth of one per cent or less and, through a very simple procedure, create a paste of 40 per cent THC or more. This is being done right now. That paste is then used similarly to chewing tobacco or is mixed with vegetable oil, put into a capsule form and taken orally. The drug culture knows how to do this. The sad part of it is that it also carries the carcinogens with it. In California, they destroyed several thousands of acres of hemp because kids were breaking into the fields and stealing the tops of the plant. To say that it is not a drug is not true.

Its usefulness as an industrial product is questionable. Every country in Europe that grows it for industrial purposes is required to subsidize the crop. Is that what we want to do in this country?

Mr. Burford: I have been trying to have a Canadian authority, a government official, speak to Professor Robinson of the University of Minnesota, who is one of the few people who knows what he is talking about when it comes to the assessment of hemp. He has had years of experience in the related industries.

When hemp was legal to be grown in the United States, it did not prove itself on the market. The people who brought it forward on the market are the pro-marijuana people. This was part of a campaign that they developed in order to try to legitimize marijuana and to say, "Because it can be made into shirts and shorts, and because it can be made into paper, then it must be all right to smoke." That is the rationale they are using, which does not hang together very well. They seem to think that they will get somewhere with it and that they will influence governments to soften marijuana laws. Their hopes are to have it legalized.

Senator Milne: Are you claiming this for this Canadian industrial hemp lobby? Is this one of the groups you are talking about?

Mr. Burford: There is a connection.

Nous avons entendu plusieurs groupes d'agriculteurs comme le Canadian Industrial Hemp Lobby et le Hemp Research Institute qui recommandent d'autoriser la culture du chanvre industriel comme culture agricole.

Il faut savoir que le niveau de THC, la substance psychoactive dans la marijuana, est d'environ 0,5 p. 100 dans le chanvre industriel. Apparemment, ça ne vaut pas la peine d'en fumer. Que pensez-vous de cela?

M. Perkins: J'ai fait des recherches sur ce prétendu niveau de THC dans le chanvre et sur ses effets. Selon mes sources, une quantité de 0,25 p. 100 de chanvre industriel peut avoir un effet sur le cerveau humain. D'après les informations que j'ai reçues du gouvernement du Canada, la quantité acceptable de THC dans ce que l'on appelle le chanvre est de 0,3 p. 100. C'est pourquoi je dis qu'il s'agit d'une drogue.

Premièrement, avec ce faible niveau de THC, une personne qui n'a jamais fumé de cannabis de sa vie peut en subir les effets psychologiques.

Deuxièmement, le chanvre ou la marijuana, appelez-la comme vous voulez, c'est exactement la même plante. Vous pouvez prendre le contenu de THC d'un dixième de 1 p. 100 ou moins et, par un procédé très simple, créer une pâte de 40 p. 100 de THC ou plus. Ça se fait actuellement. Cette pâte est ensuite consommée comme du tabac à mâcher ou est mélangée à de l'huile végétale, insérée dans une capsule et avalée. Les gens qui sont dans la drogue savent comment s'y prendre. Ce qui est triste là-dedans, c'est que ce chanvre renferme également des produits cancérigènes. En Californie, on a détruit plusieurs milliers d'acres de culture de chanvre parce que les jeunes s'infiltraient dans les champs et volaient le bout de la plante. Dire qu'il ne s'agit pas d'une drogue est faux.

L'utilité du chanvre en tant que produit industriel est douteuse. Tous les pays d'Europe qui en font la culture à des fins industrielles doivent subventionner la récolte. Est-ce que c'est ce que nous voulons faire ici au Canada?

M. Burford: J'ai essayé de faire en sorte qu'une autorité canadienne, un représentant du gouvernement, parle avec le professeur Robinson de l'Université du Minnesota qui est une des rares personnes à s'y connaître dans le chanvre. Il compte des années d'expérience dans des industries connexes.

Lorsqu'il était légal de cultiver le chanvre aux États-Unis, le marché ne s'est pas avéré extraordinaire. Les gens qui l'amenaient sur le marché étaient des gens qui étaient en faveur de la consommation de marijuana. Cela faisait partie d'une campagne qu'ils avaient montée afin d'essayer de légitimer la marijuana et de dire que puisque le chanvre pouvait servir à faire des chemises et des pantalons courts, ainsi que du papier, c'était acceptable d'en fumer. C'est la logique qu'ils utilisaient, et qui ne tient pas tellement. Ils semblent croire qu'ils vont atteindre leur objectif et qu'ils amèneront les gouvernements à assouplir les lois sur la marijuana. Leur espoir est de la voir légalisée.

Le sénateur Milne: Dites-vous que cela vaut pour ce lobby industriel canadien concernant le chanvre? S'agit-il d'un des groupes dont vous parlez?

M. Burford: Il y a un lien.

Mr. Perkins: When I learned about this business of extracting the THC from hemp or cannabis, or whatever you want to call it, there was representation there from Canada's drug secretariat at the same time, plus several remembers of the RCMP. It is not something that is new. I do not know whether or not they informed you of this.

Mr. Burford: In any case, I am sure you would like to have an official from the Canadian government go down and visit Professor Robinson. They spend money doing other things relating to hemp. Why not send someone down there and sit down and talk to him? He is very hard of hearing. I have talked to him on the telephone. You would have to be there to talk to him in person. He is one of the greatest resources on hemp in the world, but no one from Canada has gone down there to talk to him.

Senator Pearson: The consideration of this bill has raised quite a number of interesting issues for those of us concerned about young people. I have no problem believing that marijuana is not a particularly useful thing to inhale. I have been through this for many long years and with many children. It is the same as alcohol and drugs. I agree that children should not be involved in this.

The issue that you raise is slightly inconsistent. On the one hand, you talk about how wonderful young people are, and on the other hand, you talk about how easily corruptible they are. I liked your position, Mr. Burford, working with the peer group with young people. Obviously, this bill will not solve a moral problem in the world, whichever way which it goes. Clearly, there is an issue out there. Young people are saying that if they have more opportunity, then one out of three of them would engage in this activity.

This is not a problem of accessibility of drugs. The challenge in our society is that young people are clearly feeling rebellious, not that there is anything new about that.

While I would agree with all the work that people do with young people involved with drugs, we need to put tremendous resources into assisting them to get out. What do we do to prevent these problems, aside from making it unavailable? No matter what the legislation is, as Senator Gigantès says, it is unlikely we will get rid of it. What kind of things should we be doing?

Mr. Burford: I can understand why you are expressing those views. I was a secondary school principal back when drugs started to come into the high schools in 1968 and over that period of time from 1968 to 1982. My feeling is that we have failed the young people in this country because society did not come to grips with marijuana. Society did not take the trouble to find out about the adverse effects of it. Society waffled all over the place. As a principal of a 2,000-student high school, I could not waffle all over the place. I had to be very clear, and I had to make stands that I felt were in the best interests of those kids. Canadian society has never done that relative to marijuana.

M. Perkins: Lorsque j'ai entendu parler de l'extraction du THC à partir du chanvre ou du cannabis, appelez-le comme vous voulez, il a été question de représentants du secrétariat des drogues du Canada et de plusieurs membres de la GRC. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Je ne sais pas si on vous en a informé.

M. Burford: De toute façon, je suis certain que vous aimeriez qu'un représentant du gouvernement canadien aille rendre visite au professeur Robinson. Le gouvernement consacre des crédits à d'autres choses concernant le chanvre. Pourquoi ne pas envoyer quelqu'un là-bas discuter avec lui? Il est très dur d'oreille. J'ai parlé avec lui au téléphone. Il faut être là pour lui parler en personne. Il est l'une des grandes sommités du monde pour ce qui est du chanvre, mais personne du Canada n'est allé le rencontrer.

Le sénateur Pearson: L'examen de ce projet de loi a soulevé un certain nombre de questions intéressantes pour ceux d'entre nous qui sont préoccupés par les jeunes. Je n'ai pas de difficulté à croire que la marijuana n'est pas particulièrement utile. J'ai vécu la situation depuis de nombreuses années avec de nombreux enfants. C'est la même chose que l'alcool et la drogue. Je suis d'accord pour dire que les enfants ne devraient pas toucher à cela.

La question que vous soulevez est légèrement incohérente. D'une part, vous dites à quel point les jeunes sont merveilleux, d'autre part, vous mentionnez à quel point il est facile de les corrompre. J'ai aimé votre position, monsieur Burford, quand vous dites travailler avec des groupes de pairs et avec les jeunes. De toute évidence, ce projet de loi ne règlera pas un problème moral dans le monde, peu importe ses dispositions. Un jeune sur trois indique que s'il en avait davantage la possibilité, il consommerait de la marijuana.

Il ne s'agit pas d'un problème d'accessibilité des drogues. Le défi de notre société est que les jeunes se sentent manifestement rebelles, il n'y a rien de nouveau là-dedans.

Je suis consciente de tout le travail que les gens font avec les jeunes qui sont impliqués dans les drogues, mais nous devons consacrer des ressources énormes pour les aider à s'en sortir. Que faisons-nous pour empêcher ces problèmes, sauf rendre les drogues non disponibles? Peu importe ce que sera le projet de loi, comme le dit le sénateur Gigantès, il est peu probable que nous éliminerons le problème. Quelles mesures devrait-on prendre?

M. Burford: Je comprends pourquoi vous exprimez ces opinions. J'étais directeur d'une école secondaire lorsque les drogues ont commencé à entrer dans les écoles secondaires en 1968 et de 1968 à 1982. J'ai l'impression que nous avons échoué auprès des jeunes Canadiens parce que la société n'a pas réglé le problème de la marijuana. La société ne s'est pas donné la peine d'en découvrir les effets négatifs. La société a échoué sur tous les plans. En tant que directeur d'une école secondaire de 2 000 élèves, je ne pouvais pas faire la même chose. Il fallait que je sois très clair, j'ai dû prendre position, et ce, en croyant agir au mieux des intérêts de ces jeunes. La société canadienne n'a jamais fait de même à propos de la marijuana.

Our consultants involved in treatment say that they have never met someone who is an addict who really was not a very fine person. These are people that we have failed in so many ways.

Senator Pearson: I see that, but your approach is, "Us old people must do everything." I do not see you giving to the young people the empowerment to do things on their own behalf. That is why I commended your peer control program. I am concerned.

Mr. Burford: I believe in that strongly. The last three years I was principal, the staff and I had a program called Positive Peer Culture. The indigent leaders in the school were identified by the kids, bad and good. They worked together in groups of nine, and the kids could come to them with any kind of problem, bar none. Each group was working with a trained teacher. Those kids were empowered. They were given a license to handle any problem whatsoever. They took care of drug problems, not with violence, but just by keeping drug dealers away from the school. I believe in giving kids responsibility and giving them license. This is why the peer education program is so important.

We are trying to give these kids the responsibility, but if the marijuana law is softened further, we are pulling the rug out from under their feet. They are going out on a limb in a high school when they come forward and say, "I want to be part of teaching a program to our kids in Grade 9 and 10 so that they will not make the mistakes that some other kids have made who are now in Grade 12 and OAC." They are going out on a limb, and they are willing to do it. In some schools, we have 100 volunteers taking part. Usually it is around 35 or 40, but we are able to get them because some kids have a quality in them. They really care about the younger kids in their community. We give them that responsibility. I am asking you not to pull the rug out from under them.

Senator Pearson: No one is proposing making it legal.

Mr. Burford: Well, as kids see it, tantamount to legal is the same thing.

I had to be able to recognize how kids would perceive things. Right now, across Ontario — and I assume right across Canada — we are in a critical situation with regard to kids and drug use. If this law is softened, as I have already told you, there will be an explosion of use.

Senator Jessiman: I would be on your side if you were the first to appear. I agreed with everything you said when I first sat here, but I have read a lot of this material and I have listened to a lot of people. You have given me something to think about regarding the opposite sides of the issue.

Mr. Burford, where were you in 1972? You were a school principal in 1968. Did you get involved in the Council on Drug Abuse after you were a principal?

Nos consultants en matière de traitement disent qu'ils n'ont jamais rencontré un habitué de la drogue qui n'était pas une personne très remarquable. Ce sont là des gens avec lesquels nous avons échoué en quelque sorte.

Le sénateur Pearson: Je vois, mais votre approche est la suivante: «Nous les vieux devons tout faire». Je ne vous vois pas donner aux jeunes le pouvoir de faire des choses au nom de leurs semblables. C'est pourquoi je vous ai félicité pour votre programme de contrôle par des pairs. Je suis inquiète.

M. Burford: Je crois beaucoup à ce programme. Les trois dernières années où j'ai été directeur, le personnel et moi avons monté un programme intitulé Positive Peer Culture. Les leaders dans l'école étaient identifiés par les jeunes, bons ou mauvais. Ils travaillaient en groupes de neuf, et les jeunes pouvaient aller les voir et leur soumettre tous les problèmes possibles. Chaque groupe travaillait avec un enseignant formé à cette fin. Ces jeunes-là avaient du pouvoir. On leur donnait toute la latitude voulue pour régler quelque problème que ce soit. Ils se sont occupés du problème des drogues, non pas de façon violente, mais en éloignant tout simplement les revendeurs de drogues de l'école. Je crois qu'il faut confier aux jeunes des responsabilités et leur donner de la latitude. C'est la raison pour laquelle le programme d'éducation par les pairs est si important.

Nous essayons de donner à ces jeunes des responsabilités, mais si la loi sur la marijuana est davantage assouplie, on leur coupe encore l'herbe sous le pied. Ils prennent des risques dans une école secondaire lorsqu'ils viennent vous voir et disent: «Je voudrais donner un programme à nos jeunes de la 9^e et de la 10^e année de sorte qu'ils ne commettent pas les erreurs que d'autres jeunes ont commises et qui sont maintenant en 12^e année ou qui suivent un CPO». Ils prennent des risques, et ils sont disposés à le faire. Dans certaines écoles, nous avons 100 bénévoles qui participent au programme. Habituellement, ils sont entre 35 et 40, mais nous pouvons les recruter parce que certains jeunes présentent de belles qualités. Ils prennent vraiment soin des plus jeunes autour d'eux. Nous leur confions cette responsabilité. Je vous demande de ne pas leur couper l'herbe sous le pied.

Le sénateur Pearson: Personne ne parle de légaliser la drogue.

M. Burford: Pour les jeunes, cela équivaut à la légaliser.

Il m'a fallu être en mesure de constater comment les jeunes percevaient les choses. Actuellement, en Ontario — et, je suppose, dans l'ensemble du Canada — nous nous trouvons dans une situation critique en ce qui concerne les jeunes et l'usage des drogues. Si cette loi est adoucie, comme je vous l'ai déjà dit, la consommation de drogue explosera.

Le sénateur Jessiman: Je me rangerais de votre côté si vous étiez le premier témoin à comparaître. J'étais d'accord avec vous sur toute la ligne lorsque je suis arrivé au comité, mais depuis, je me suis bien documenté et j'ai entendu de nombreux avis. Vous m'avez donné matière à réflexion sur l'envers de la médaille.

Monsieur Burford, où étiez-vous en 1972? Vous étiez directeur d'école en 1968. Avez-vous été associé au Conseil sur l'usage abusif de la drogue après avoir été directeur?

Mr. Burford: No. In 1972, I was still principal of Northview Heights Secondary School. I looked around at what to do about this drug problem and where to get help in Ontario. The only place I found help was from a consultant at the Council on Drug Abuse. He was very direct with kids. He had paid the price by working with people and helping them in the area of alcohol and other drugs. The kids could see it when he stepped before him, and they listened to him. He was the one person who helped me as a principal and helped some other principals too.

The Council on Drug Abuse became known to me in 1970. I had this gentlemen into our school in February of 1970. After that, I invited him to all the schools that I was working at. The other school that I was principal of was called Downsview Secondary School. In 1980, I was asked to become a member of the board of directors on the Council on Drug Abuse.

Senator Jessiman: I should like to know about the Lambton Families in Action, but tell me first about the Council on Drug Abuse. How many members are there? What does the council do? How far across Canada does it stretch.

Mr. Burford: It is a non-profit organization. It has something like 22 directors. Frank Buckley has been chair now for 22 years. He now runs Buckley Cough Syrup. I am sure you have heard of it.

Senator Jessiman: Where are you located?

Mr. Burford: Our office is in Toronto.

Senator Jessiman: Are there officers elsewhere or representatives anywhere else?

Mr. Burford: No. We have four consultants. They are very experienced in terms of their knowledge and experience in working as councillors.

Senator Jessiman: You said you heard about the council in 1970. Does it go back earlier than that, the actual council?

Mr. Burford: Have you heard of Murray Koffler?

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Burford: He was the founder of the Council on Drug Abuse.

Senator Jessiman: How long ago would that be?

Mr. Burford: It started when Robert Kennedy was assassinated in 1968.

Senator Jessiman: Did you make representations to the LeDain Commission in 1972?

Mr. Burford: No.

Senator Jessiman: Do the Lambton Families in Action go back that far too?

Mr. Perkins: No, they do not. We were formed in 1982.

Senator Jessiman: Where are they located, and how far do they stretch across Canada?

M. Burford: Non. En 1972, j'étais encore directeur de l'école secondaire Northview Heights. Je me suis demandé ce qu'il faudrait faire pour régler le problème des drogues et où trouver de l'aide en Ontario. La seule aide que j'aie trouvée était celle d'un consultant du Conseil sur l'usage abusif de la drogue. Il était très direct avec les jeunes. Il avait acquis de l'expérience en travaillant avec les gens et en les aidant à résoudre leurs problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie. Les jeunes s'en rendaient compte en le voyant, et ils l'écoutaient. C'est lui qui m'a aidé en tant que directeur d'école, et il a aidé d'autres directeurs également.

J'ai entendu parler du Conseil sur l'usage abusif de la drogue en 1970. J'ai fait venir cet homme à notre école en février 1970. Par la suite, je l'ai invité dans toutes les écoles où j'ai travaillé. J'ai ensuite été directeur de l'école secondaire Downsview. En 1980, on m'a demandé d'être membre du conseil d'administration du Conseil sur l'usage abusif de la drogue.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais en savoir davantage sur Lambton Families in Action, mais parlez-moi d'abord du Conseil sur l'usage abusif de la drogue. Combien de membres compte-t-il? De quoi s'occupe-t-il? Quelle est son envergure au Canada?

M. Burford: Il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui compte quelque 22 administrateurs. Frank Buckley en est le président depuis 22 ans. Il dirige maintenant l'entreprise qui produit le sirop Buckley contre la toux. Je suis sûr que vous en avez entendu parler.

Le sénateur Jessiman: Où se trouve le siège social?

M. Burford: À Toronto.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il des agents ou des représentants établis ailleurs?

M. Burford: Non. Nous avons quatre consultants qui possèdent des connaissances étendues et beaucoup d'expérience comme conseillers.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit avoir entendu parler de l'organisme en 1970. Celui-ci existait-il avant cette année-là?

M. Burford: Connaissez-vous Murray Koffler?

Le sénateur Jessiman: Oui.

M. Burford: C'est lui qui a fondé le Conseil sur l'usage abusif de la drogue.

Le sénateur Jessiman: À quand cela remonte-t-il?

M. Burford: À l'année où Robert Kennedy a été assassiné, en 1968.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous participé aux travaux de la Commission LeDain en 1972?

M. Burford: Non.

Le sénateur Jessiman: La création de Lambton Families in Action remonte-t-elle à aussi loin?

M. Perkins: Non. Notre organisme a été formé en 1982.

Le sénateur Jessiman: Où se trouvent ses bureaux, et quelle est son étendue au Canada?

Mr. Perkins: The actual organization itself is located in Sarnia, Ontario. We work out of that city. We are a parent, grassroots organization. We formed because we were fed up with young people getting into drugs and messing up their lives. In some cases, it was our own children. As parents, we did not know what was going on with this drug situation, and we felt that we had a responsibility to our community to get involved. That is what we have been doing ever since. I have been involved in community education for 15 years.

Senator Jessiman: How many people are involved in your organization?

Mr. Perkins: There are six.

Senator Jessiman: There are between 32,000 and 37,000 lawyers at the Canadian Bar Association. I am a member. I am surprised that that organization, in total, is not only against criminalization, but also wants us to go the next step and legalize use of some drugs.

Some organizations are the size of the Canadian Bar Association. The Canadian Medical Association was not quite as strong here, but I understand that other members of their organization are also of a mind that the war on drugs that was started in full force with Ronald Reagan is not working. They are saying that we are going about things the wrong way. We are spending all this money, but we are not getting anywhere. We must try to reduce the use of it, but not in the manner we are doing it today.

Mr. Perkins: First, I would like to comment on the Canadian Bar Association. If what was quoted in the media by their leader is actually true, I can understand why they want to legalize drugs, namely, because they do not have a clue or an inkling with respect to what it is all about.

Second, we do not have a war on drugs in Canada. That was created in the United States. In fact, it was created in Texas and adopted by Ronald Reagan. Canada's drug strategy, if you want to call it that, is the opposite to what it is in the United States.

We have fallen down in that we have become complacent about this problem. If you follow the reputations of some of the organizations that have been represented here, you will find that some organizations living off of our tax dollars want wide open drug policy in Canada just to satisfy their egos.

Mr. Burford: The lawyer to whom I referred — the one who suggested the addition — is Ben Fedunchak, one of the ten top criminal lawyers in Canada. He disagrees with the presentation that was made here. In fact, he is disgusted with it.

I first came to deal with this issue when I was a high school principal. I became chair of the Ontario Secondary School Principals Drug Education Committee. I was very much aware of the political philosophies of certain groups in Canada. The Canadian Bar Association supported legalizing drugs at the time. That was way back in 1979. The Canadian Medical Association

M. Perkins: L'organisme proprement dit est établi à Sarnia, en Ontario. C'est de là que nous oeuvrons. Nous représentons des parents, la masse. Nous avons constitué cet organisme parce que nous en avions assez de voir les jeunes s'adonner aux drogues et gâcher leur vie. Dans certains cas, il s'agissait de nos propres enfants. En tant que parents, nous ignorions comment évoluaient ces problèmes de drogue, et nous estimions que nous avions envers la collectivité la responsabilité d'intervenir. C'est ce que nous faisons depuis. Je travaille à la sensibilisation de la collectivité depuis 15 ans.

Le sénateur Jessiman: Combien de membres votre organisme compte-t-il?

M. Perkins: Six.

Le sénateur Jessiman: L'Association du Barreau canadien compte entre 32 et 37 000 membres. J'en fais moi-même partie. Je suis surpris de voir que dans l'ensemble, cette association, non seulement s'oppose à la criminalisation, mais nous demande en plus de franchir l'étape suivante et de légaliser l'usage de certaines drogues.

Certains organismes regroupent autant de membres que l'Association du Barreau canadien. L'Association médicale canadienne n'a pas parlé aussi fort ici, mais je crois comprendre que certains de ses membres sont aussi d'avis que la guerre contre les drogues qui a été lancée avec force par Ronald Reagan ne donne pas les résultats escomptés. Ils prétendent que nous faisons fausse route, que nous dépensons tout cet argent en pure perte. Nous devrions réduire l'usage des drogues, mais pas de la façon dont nous le faisons actuellement.

M. Perkins: Premièrement, j'aimerais faire des observations sur l'Association du Barreau canadien. Si les médias ont bien rapporté les déclarations du dirigeant de l'association, je peux comprendre pourquoi celle-ci tient à légaliser les drogues: elle n'a pas la moindre idée de l'ampleur du problème.

Deuxièmement, nous ne nous livrons pas à une guerre contre les drogues au Canada. Cette guerre a été déclarée aux États-Unis, plus particulièrement au Texas, par Ronald Reagan. La stratégie du Canada en matière de drogues, si vous voulez la désigner ainsi, est à l'opposé de ce qui se fait aux États-Unis.

Nous avons échoué du fait que nous en sommes venus à faire preuve de suffisance à propos de ce problème. Si vous observez les réputations de certains des organismes qui ont été représentés ici, vous constaterez que quelques-uns, qui profitent de l'argent des contribuables, préconisent pour le Canada une politique permissive en matière de drogues, simplement pour satisfaire leur ego.

M. Burford: L'avocat à qui j'ai fait référence, et qui préconise l'addition, est Ben Fedunchak, un des dix criminalistes les plus connus au Canada. Il est en désaccord avec le témoignage qui a été présenté ici. En fait, il l'a en aversion.

Je me suis d'abord intéressé à la question lorsque j'étais directeur d'école secondaire. J'ai assumé la présidence du Ontario Secondary School Principals Drug Education Committee. J'étais très au courant des orientations politiques de certains groupes au Canada. À cette époque, c'est-à-dire en 1979, l'Association du Barreau canadien était en faveur de la légalisation des drogues.

was just as bad. I know now that the CMA has changed a bit. The Ontario Medical Association was always strongly opposed to the Canadian Medical Association. Perhaps they have been able to infiltrate their ranks.

These philosophies existed at that time. They are still hanging around. These people are not working directly with youths. They are not working directly with kids who have made a commitment to try to help. They are sitting in a fancy office or an ivory tower. Your perspective is much different when you are working directly with the people.

Senator Jessiman: Did you read in *The Globe and Mail* of April 18, 1996, an article by John Barber concerning the Frankfurt experiment?

Mr. Perkins: Yes.

Senator Jessiman: They are going about it in a different way. They are trying. They claim that there will be a complete elimination of the open-air drug market that formerly blighted the downtown; a 20 per cent reduction in street robbery and robberies from cars; and a reduction in the number of drug-related emergency calls from three per day to two per week. That is because they have liberalized the approach somewhat. They have what they call "health rooms."

I honestly believe exactly what you are telling us, namely, that this will be the end of the world as we know it if we ever allow people to use these drugs. However, from what we understand, even if we wanted to do so, we could not eliminate their use. We cannot even enforce the laws that we have now.

Mr. Burford: We will not eliminate their use. We are not so idealistic to think that we can possibly eliminate the use of these drugs. However, we can do the best possible job of trying to prevent their use.

As Charles Perkins has said, the term "war on drugs" is not a Canadian term. Our approach in Canada is to try to reduce the use by preventive measures. There are similarities between that and "harm reduction." We want to treat addicts in a compassionate way. We would like them to get good treatment.

In Ontario, we have methadone treatment programs and needle exchange programs. However, we do not say that it is all right to use drugs. We must teach people how to manage their use of drugs.

Do you know any alcoholics?

Senator Jessiman: I know many alcoholics.

Mr. Burford: You know that an alcoholic cannot be taught how to manage his use of alcohol. No one who is an addict or the wife of an addict, cocaine, heroin or otherwise, ever calls me and asks, "Could you please tell me where I can go to find out how my husband can reduce his use of cocaine or crack?" They all want to get off it.

L'Association médicale canadienne adoptait une attitude tout aussi négative. Je sais qu'elle s'est quelque peu ravisée depuis. L'Ontario Medical Association s'est toujours opposée farouchement à la position de l'Association médicale canadienne. Peut-être a-t-elle pu infiltrer ses rangs.

Ces courants de pensée existaient à l'époque, et ils se manifestent encore aujourd'hui. Ces gens ne travaillent pas directement avec les jeunes. Ils ne côtoient pas les jeunes qui se sont engagés à tenter d'aider les autres. Ils restent assis dans leur bureau luxueux ou dans une tour d'ivoire. Votre perspective est bien différente lorsque vous oeuvrez au sein de la population.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous lu dans le *Globe and Mail* du 18 avril 1996 l'article qu'a écrit John Barber à propos de l'expérience de Francfort?

M. Perkins: Oui.

Le sénateur Jessiman: Les responsables adoptent des méthodes différentes. Ils font des essais. Ils visent à anéantir complètement le commerce au grand jour des drogues qui affligeait jadis le centre-ville, à réduire de 20 p. 100 les vols commis dans la rue ou dans des voitures et à ramener de trois par jour à deux par semaine le nombre d'appels d'urgence reliés aux drogues. C'est parce qu'ils ont libéralisé quelque peu leur démarche. Ils ont créé ce qu'ils appellent des «salles de santé».

Je souscris honnêtement et entièrement à ce que vous nous dites, c'est-à-dire que le monde tel que nous le connaissons cessera d'exister si nous laissons les gens consommer ces drogues. Toutefois, d'après ce que nous croyons comprendre, même si nous voulions y parvenir, nous ne pourrions pas supprimer toute consommation. Nous ne pouvons même pas faire respecter les lois en vigueur.

M. Burford: Nous n'arrêterons pas la consommation. Nous ne sommes pas utopiques au point de croire que nous pouvons supprimer la consommation de ces drogues. Par contre, nous pouvons nous efforcer d'en prévenir l'usage.

Comme l'a dit M. Perkins, l'expression «guerre contre les drogues» n'appartient pas au vocabulaire canadien. Notre démarche consiste à tenter de réduire l'usage par des mesures préventives. Il existe des similitudes entre cette optique et la «réduction des méfaits» dus aux drogues. Nous voulons traiter les toxicomanes avec compassion. Nous aimerions qu'ils reçoivent des traitements adéquats.

En Ontario, nous disposons de programmes de traitement à la méthadone et de programmes d'échange de seringues. Cependant, nous ne disons pas qu'il est bien de prendre de la drogue. Nous devons enseigner aux gens à gérer leur consommation de drogue.

Connaissez-vous des alcooliques?

Le sénateur Jessiman: J'en connais beaucoup.

M. Burford: Vous savez qu'on ne peut enseigner à un alcoolique à gérer sa consommation d'alcool. Il n'arrive jamais qu'un toxicomane ou l'épouse d'un toxicomane, cocaïnoman, héroïnoman ou autre m'appelle et me dise: «Pouvez-vous me dire où je pourrais m'adresser pour savoir comment mon mari pourrait réduire sa consommation de cocaïne ou de crack?» Ils veulent tous cesser de consommer.

Senator Jessiman: The same is true with respect to an alcoholic. An alcoholic should not touch an ounce of alcohol.

Mr. Burford: There are organizations which are successful in getting people off the use of these drugs. We are not compassionate enough in Canada. I agree with you that there are certain things about harm reduction that we can learn from. We must pay more attention to having the proper treatment facilities. We have line-ups of people trying to get in now.

Senator Jessiman: There are certain people who become alcoholics, just as there are probably certain people who become addicted to drugs. From what we are told, at least some people can take marijuana and then leave it alone, just as some people can have a drink of scotch from time to time and leave it alone thereafter.

Obviously, neither of you would agree with the recommendations of the LeDain Commission.

Mr. Burford: I understand that Mr. LeDain does not agree with them either.

Senator Jessiman: Has he written to that effect since?

Mr. Burford: That is my understanding, yes.

Senator Jessiman: I have not seen that.

Mr. Perkins: When this bill was in committee in the House of Commons, the LeDain Commission report was brought up. The then chairman of the committee was Mr. Szabo. The person who brought it up was a representative of the Addiction Research Foundation. Both agree that that particular report is obsolete and should not be used as a permanent term of reference.

Senator Losier-Cool: As a secondary school teacher for over 30 years, I appreciate your concerns about young people and the way that we should help them.

I sometimes have the feeling that we want to help them but that we patronize them with our way of helping. A law like this could be a punitive way of doing that.

Mr. Perkins, you mentioned that in Sweden it is mandatory to have treatment for drug abuse. If a young teenager feels that he has a problem with drugs, then by admitting that problem he is admitting that he is a criminal. After all, if we do not decriminalize marijuana, then he or she is a criminal. That is how we allow these youngsters the chance to go to ask for help.

Do you see any difference between decriminalizing soft drugs such as marijuana, and legalizing marijuana; or is your position "no" to both?

Mr. Perkins: First, I do not agree that marijuana is a soft drug. I think that is a misnomer and that it drastically underestimates what that drug will do to a person.

Second, you said that if a young person admits to having a drug problem and seeks help for that problem, then he or she is a criminal. As far as I am concerned, those young people are not criminals until they are convicted of a crime. If a young person

Le sénateur Jessiman: Il en va de même pour un alcoolique, qui ne doit pas consommer une seule goutte d'alcool.

M. Burford: Certains organismes réussissent à amener les toxicomanes à cesser de consommer ces drogues. Nous ne sommes pas assez compatissants au Canada. Je reconnais avec vous que nous pouvons tirer des leçons de la réduction des méfaits causés par les drogues. Il nous faut viser davantage à aménager des installations de traitement adéquates. Les gens attendent en file pour y entrer.

Le sénateur Jessiman: Certaines personnes deviennent alcooliques de la même façon que d'autres deviennent toxicomanes. D'après ce qu'on nous dit, certaines personnes au moins peuvent prendre de la marijuana puis s'en détourner, tout comme certains peuvent boire un verre de scotch à l'occasion et s'en désintéresser par la suite.

De toute évidence, aucun d'entre vous n'accepte les recommandations de la Commission LeDain.

M. Burford: Je crois comprendre que M. LeDain ne les approuve pas non plus.

Le sénateur Jessiman: A-t-il écrit quelque chose en ce sens depuis?

M. Burford: Oui, je le crois.

Le sénateur Jessiman: Je ne le savais pas.

M. Perkins: Lorsque ce projet de loi était étudié en comité à la Chambre des communes, il a été question du rapport de la Commission LeDain. Le président du comité était alors M. Szabo. C'est un représentant de la Fondation de la recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie qui a fait référence au rapport. Les deux ont convenu que ce document était désuet et qu'il ne devrait pas servir de cadre de référence permanent.

Le sénateur Losier-Cool: J'ai enseigné au secondaire pendant plus de 30 ans et je comprends que vous vous préoccupiez des jeunes et de la façon dont nous devrions les aider.

J'ai parfois l'impression qu'en voulant les aider, nous cherchons en même temps à les protéger. Une loi comme celle-ci pourrait constituer un outil punitif pour y parvenir.

Monsieur Perkins, vous avez dit qu'en Suède, la toxicomanie devait obligatoirement être traitée. Si un jeune adolescent estime qu'il éprouve un problème de drogue, alors en reconnaissant ce problème, il admet par le fait même qu'il est un criminel. Après tout, si nous ne décriminalisons pas la marijuana, ce jeune est effectivement un criminel. Voilà comment nous donnons à ces jeunes la chance de demander de l'aide.

Voyez-vous une différence entre la décriminalisation de drogues douces comme la marijuana et la légalisation de la marijuana, ou êtes-vous opposé aux deux?

M. Perkins: Premièrement, je ne suis pas d'accord pour dire que la marijuana est une drogue douce. Je crois que cette fausse appellation minimise radicalement les effets de cette drogue.

Deuxièmement, vous avez dit que si un jeune admet éprouver un problème de drogue et cherche de l'aide, alors nous sommes en présence d'un criminel. En ce qui me concerne, ces jeunes ne sont pas des criminels tant qu'ils n'ont pas été reconnus coupables.

has a drug problem and is seeking help, we should do everything we possibly can to help. Right now, we cannot do that for young people. We simply do not have the facilities to do that.

I happened to meet two young people who were incarcerated for their drug problems. One of these people, a young lady, was incarcerated because she stabbed a man to death. The other young person was incarcerated for having been found guilty for his fifth charge of armed robbery. The only way they could get into the treatment facility that they were in was because they were convicted of a crime.

That is what is wrong in this country. We cannot offer young people anything else. That is the sad part of it. I do not think decriminalization or legalization will solve that problem. The reason more people do not use marijuana is because it is illegal. If we take that away, then we will have problems far worse than those associated with the use of alcohol or tobacco. You will add but one more drug to the count.

Mr. Burford: Madam Chair, you are probably aware of Bill C-41. That bill will allow an intervention with someone who is an addict. The word "criminal" is a word I never use. If you use the definition of "criminal" which is bandied about by pro-drug people, then I am a criminal because I know I have driven while I was impaired years ago when I was stupid. I am sure there are others around here who are criminals for the same reason. I do not think I am a criminal because I did that. I do not think a kid is a criminal because he uses marijuana.

Bill C-41 is a wonderful bill. It will legitimize and legalize a system that has been used many times over the years.

We have a consultant who does a lot of work with families around Toronto. He intervenes when a young person in difficulty goes before a judge. He intervenes in such a way as to explain the efforts the young person will make to do something about the problem, as well as the treatment place that is willing to take him. He is not looking on that young person as a criminal. I am not looking on him as a criminal. I am looking on him as someone who is in need of help and who seems to be on the way to making the right decision to get that help.

Senator Losier-Cool: I should like to ask you a personal question. As a secondary school principal, I am sure you have found two or three of those bags in the lockers of one of your students. What did you do?

Mr. Burford: I told you that I believed in making things clear. I made it very clear that I would uphold the law of the land and that if the law was broken, the police would be involved.

Senator Losier-Cool: He had a criminal record, then, did he not?

Senator Nolin: That is right.

Mr. Burford: There was only one case of a student having marijuana on school property. You may call him a criminal, but to me he was a young person who learned something from the

d'un crime. Si un jeune est aux prises avec un problème de drogue et cherche de l'aide, nous devrions faire tout notre possible pour le secourir. En ce moment, nous ne disposons tout simplement pas des ressources pour le faire.

J'ai rencontré deux jeunes gens incarcérés pour leurs problèmes de drogue. La première, une jeune femme, était en prison parce qu'elle avait poignardé un homme à mort. L'autre avait été reconnu coupable d'un cinquième vol à main armée. La seule raison pour laquelle ils avaient été admis dans le centre de traitement où ils se trouvaient était qu'ils avaient été condamnés pour leurs crimes.

Voilà ce qui ne va pas dans notre pays. Nous n'avons rien d'autre à offrir aux jeunes. C'est ça qui est malheureux. Je ne crois pas que la décriminalisation ou la légalisation règlera ce problème. Si la marijuana n'est pas consommée par plus de gens, c'est parce qu'elle est illégale. Si nous supprimons cet interdit, nous nous retrouverons avec des problèmes autrement plus graves que ceux que causent l'alcool ou le tabac. On ajoutera seulement une autre drogue à la liste.

M. Burford: Madame la présidente, vous connaissez probablement le projet de loi C-41. Celui-ci permettra d'intervenir auprès de quelqu'un qui est toxicomane. Je n'utilise jamais le terme «criminel». Si vous reprenez la définition de «criminel» que font circuler les promoteurs des drogues, alors je suis moi-même un criminel parce que je sais que j'ai conduit avec les facultés affaiblies il y a plusieurs années, quand j'étais encore écervelé. Je suis sûr qu'il se trouve ici d'autres criminels pour la même raison. Je ne crois pas être un criminel parce que j'ai agi ainsi. Je ne crois pas non plus qu'un jeune soit un criminel parce qu'il consomme de la marijuana.

Le projet de loi C-41 a beaucoup de mérites. Il légitimera et légalisera un système utilisé à maintes reprises par le passé.

Nous avons un consultant qui travaille fort auprès de familles dans les environs de Toronto. Il intervient lorsqu'un jeune en difficulté se retrouve devant un juge. Il décrit les efforts que le jeune déploiera pour atténuer son problème et le centre de traitement qui est disposé à l'accueillir. Il ne considère pas le jeune comme un criminel. Je ne le considère pas non plus comme tel. Je le vois plutôt comme quelqu'un qui a besoin qu'on l'aide et qui semble en voie de prendre la bonne décision pour obtenir cet appui.

Le sénateur Losier-Cool: J'aimerais vous poser une question personnelle. Je suis sûre que pendant votre carrière de directeur d'école secondaire, vous avez trouvé deux ou trois de ces sacs dans la case d'un de vos élèves. Qu'avez-vous fait?

M. Burford: Je vous ai dit que j'aimais bien les choses claires. J'ai expliqué très clairement que je ferais respecter les lois du pays et que si ces lois étaient enfreintes, la police interviendrait.

Le sénateur Losier-Cool: Le jeune s'est donc retrouvé avec un casier judiciaire, n'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: C'est exact.

M. Burford: Il n'est arrivé qu'une fois qu'un élève ait été en possession de marijuana dans les limites de l'école. Vous pouvez le traiter de criminel, mais pour moi, il s'agit d'une jeune

experience. It is very important that we do not think of punishment but of something being meaningful as a result of a consequence.

Senator Losier-Cool: I agree.

Mr. Burford: That young man did not pay a fine. He received a conditional discharge and was required to help out with things around the school. That was far more meaningful. No one looked upon him as a criminal in our school. I did not. I know it is trendy for the pro-marijuana and pro-drug people to say, "You are making them criminals." I certainly do not agree with that.

These are young people who have made a slight mistake. If you show them that you are interested, that you care and that you are compassionate about them, the chances are that they will respond.

Senator Losier-Cool: I fully agree with you. However, many young Canadians will not meet a compassionate person such as yourself. They may not have understanding parents. The only thing they have is the law and, under the law, they will be criminals. That is my concern.

Mr. Perkins: What we lose sight of here is the effort to try to help young people. Unfortunately, we do not have the chance to help many young people until they get to court. That is where we fail.

Senator Losier-Cool: I fully agree.

The Chair: There is no disagreement with that statement from any member of the committee.

Mr. Burford: May I add to that that when they get to court we should not be trying to punish them but, rather, to help them.

Senator Nolin: We all agree with that.

Senator Doyle: In response to your remark about trying to help your children, when my young children had finally grown up — or at least grown to an age where one would think they had grown up — they told me, one hilarious evening, how they had protected me by not telling me what they knew about what was going on at their school, in their society and in their whole world; things that I thought applied only to people who lived south of the border.

The drug culture is pervasive to the extent that, although not everyone uses drugs, the people in the age group that favours them do not think too badly of their fellows who do. They are not that upset until someone gets into some serious trouble, and that is usually over a sudden move by the law to interfere with what they are doing; either that or mixing their bad habits with automobiles.

We were talking about the LeDain commission. I believe that the area in which Judge LeDain said he would have second thoughts had to do with the effect that the drug could have on the health of youngsters, and not in any other area. He had reservations on cannabis and heavy use of marijuana.

personne qui a appris de cette expérience. Il est très important de ne pas penser en termes de punition, mais plutôt de conséquences qui peuvent être valables.

Le sénateur Losier-Cool: Je suis d'accord.

M. Burford: Ce jeune homme n'a pas payé d'amende. Il a été absout sous condition et a dû faire certains travaux à l'école. Le résultat a donc été beaucoup plus valable. Personne ne l'a considéré comme un criminel à l'école, et moi non plus. Je sais qu'il est à la mode pour les promoteurs de la marijuana et des drogues de dire: «Vous en faites des criminels.» Je ne suis certainement pas d'accord avec eux.

Nous sommes en présence de jeunes qui ont commis une légère erreur. Si vous leur manifestez de l'intérêt et faites preuve de compassion à leur endroit, il est probable qu'ils réagiront positivement.

Le sénateur Losier-Cool: Je suis entièrement d'accord avec vous. Cependant, nombre de jeunes Canadiens ne rencontreront pas une personne compatissante comme vous. Il se peut que leurs parents ne se montrent pas compréhensifs. Ils ne seront en contact qu'avec le système judiciaire, et d'après la loi, ce sont des criminels. C'est ce qui m'inquiète.

M. Perkins: Nous oublions les efforts déployés pour aider les jeunes gens. Nous n'avons malheureusement pas la chance d'aider bien des jeunes avant qu'ils ne comparaissent en cour. C'est là notre point faible.

Le sénateur Losier-Cool: C'est entièrement vrai.

La présidente: Tous les membres du comité sont d'accord là-dessus.

M. Burford: J'aimerais ajouter que lorsque les jeunes aboutissent devant un tribunal, nous devrions essayer de les aider au lieu de les punir.

Le sénateur Nolin: Nous nous entendons tous sur ce point.

Le sénateur Doyle: Pour faire suite à votre commentaire à propos des efforts pour aider vos jeunes, j'aimerais dire que lorsque mes enfants ont finalement grandi — ou au moins atteint un âge où on croirait qu'ils ont acquis leur maturité — ils m'ont confié, au cours d'une soirée hilarante, qu'ils m'avaient en fait protégé en me cachant ce qu'ils savaient à propos de ce qui se passait à leur école, dans leur milieu et dans leur petit monde; je croyais que cela ne se passait qu'au sud de la frontière.

La culture de la drogue est envahissante en ce sens que, même si tout le monde ne consomme pas de la drogue, les personnes appartenant au groupe d'âge qui est en faveur des drogues ne voient pas trop d'un mauvais oeil ceux qui en consomment. Ils n'en sont pas trop incommodés jusqu'à ce que quelqu'un se retrouve en sérieuse difficulté, habituellement à la suite d'une intervention soudaine des forces de l'ordre; ou jusqu'à ce qu'on combine consommation de drogue et conduite automobile.

Nous parlions de la Commission LeDain. Je crois que le seul point sur lequel le juge LeDain s'est ravisé avait trait aux effets que la drogue pourrait avoir sur la santé des jeunes, et c'est bien le seul point. Il a exprimé des réserves sur le cannabis et la consommation effrénée de marijuana.

I recall the LeDain commission. I remember some of the very strong arguments that were made to the judge. One which he was never able to resolve, and to which I have never seen an answer, was what happens when you get 40,000 people in one stadium and 80 per cent of them are stoned. Do you send in the police to arrest them, or do you just wait until the principal of the high school finds one in his basement and calls the law?

What is your response to that problem, Mr. Burford?

Mr. Burford: You are talking about a rock concert?

Senator Doyle: It could be a rock concert, or it could be an olympic performance. Let us not write everything on rock.

Mr. Burford: I have been in the CNE stadium and the Sky Dome and I have not seen open use of drugs.

Senator Doyle: I dare say that if you were 40 years younger, you would see it and you would know where to get it.

I will tell you one short story involving myself. Before I was in the Senate, I worked for a newspaper. I used to head up editorial conferences. We would decide what to view with alarm on any given day. One day we got on the marijuana problem and I said that I thought it was exaggerated, that I did not see it on sale everywhere. A member of the board who was not yet 30 said, "Give me 10 minutes."

Mr. Burford: I do not know why it would take 10 minutes.

Senator Doyle: He probably took 10 minutes because he did not want to make the contact within our own building. He went out and returned with several samples of different drugs for me to look at.

I would not have known where to look either, and I would not have seen what was going on as being the drug trade.

It is very difficult to say "thou shalt not" and attach penalties to it with a young person who does know and sees the places where there are hundreds or thousands of people who are not facing any kind of effort by the police to control or to punish or to change.

Mr. Burford: I will have to go to one of those gatherings now and see if what you are saying is true. However, even if it is, I do not think that is a reason for giving up.

Senator Doyle: No, it is not, but it is a reason for coming at it from a different direction.

Mr. Burford: I am suggesting coming at it from a different direction. We have discussed that, rather than it being punishment, it be educative and that there be various options so that the result would be meaningful.

We are talking about a law. There are other things that one can do in the way of preventive education in order to create a different situation so that people in their twenties are not going to rock concerts and smoking marijuana or taking LSD.

Je me souviens de la Commission LeDain. Je me rappelle certains des arguments très frappants qui ont été présentés au juge. Un argument qu'il n'a jamais pu réfuter et auquel je n'ai jamais vu de réponse tient à ce qui se passe lorsque 40 000 personnes sont réunies dans un stade et que 80 p. 100 d'entre elles sont sous l'influence de la drogue. Faut-il envoyer la police les arrêter ou attendre simplement que le directeur de l'école secondaire trouve quelqu'un dans son sous-sol et appelle les agents?

Comment réagissez-vous à ce problème, monsieur Burford?

M. Burford: Vous parlez d'un spectacle rock?

Le sénateur Doyle: Il pourrait s'agir d'un spectacle rock ou d'une compétition olympique. N'écrivons pas n'importe quoi à propos du rock.

M. Burford: Je suis allé au stade de l'Exposition nationale canadienne et au Sky Dome, et je n'ai vu personne consommer ouvertement de la drogue.

Le sénateur Doyle: J'ose dire que si vous aviez 40 ans de moins, vous le verriez et vous sauriez où vous en procurer.

Je vais vous raconter une anecdote qui me concerne. Avant d'entrer au Sénat, je travaillais pour un journal. Je dirigeais les conférences du comité de rédaction. Nous décidions des sujets à propos desquels nous tirions la sonnette d'alarme. Un jour que notre choix s'était arrêté sur le problème de la marijuana, j'ai exprimé l'avis que ce problème était exagéré et qu'on ne vendait pas de drogues partout. Un membre du comité, qui n'avait pas 30 ans, m'a dit: «Donnez-moi dix minutes.»

M. Burford: Je ne vois pas pourquoi il avait besoin de dix minutes.

Le sénateur Doyle: Il a probablement pris ce temps pour éviter de s'approvisionner à l'intérieur même de notre édifice. Il est sorti et est revenu me montrer plusieurs échantillons de drogues diverses.

Je n'aurais pas su où chercher moi non plus, et je n'aurais pas pris conscience de ce qu'est le commerce de la drogue.

Il est très difficile de poser des interdictions et de prévoir des peines à l'intention d'un jeune qui connaît et voit les endroits où circulent des centaines ou des milliers de personnes que la police ne fait aucun effort pour contrôler, punir ou changer.

M. Burford: Je devrai me rendre à un de ces rassemblements et voir si ce que vous dites est vrai. Mais même si ça l'était, je ne crois pas que ce soit une raison pour abandonner.

Le sénateur Doyle: Ce n'en est pas une, mais c'est une raison pour aborder la question sous un angle différent.

M. Burford: Je suis en faveur d'aborder la question sous un angle différent. Nous avons dit qu'il faudrait insister plus sur l'éducation que sur la punition et offrir diverses options pour que le résultat soit valable.

Nous parlons d'une loi. On peut prendre d'autres mesures d'information préventive pour changer la situation et éviter que les jeunes dans la vingtaine qui assistent à des spectacles rock ne fument de la marijuana ou ne prennent du LSD.

Senator Jessiman: Let us assume that it is illegal. It should not be any worse than, say, driving over the speed limit. You are fined for that, but you are not a criminal. That is what has happened here. You are saying to us — and I agree with you — that you do not consider it a crime. However, if they are caught and they are charged, they become a criminal. They are trying to say that they will not be a criminal and will not have a record, but they are a criminal. It does not matter.

Mr. Perkins: If you get caught for impaired driving and are convicted, you are a criminal.

Senator Jessiman: Impaired driving is not speeding. There are thousands of infractions of the law that do not make you a criminal.

Mr. Perkins: Maybe we should eliminate drinking and driving, because you get a criminal record for that.

Senator Jessiman: I am saying that there are many laws that are broken where fines are involved, and that does not make you a criminal.

If simple possession — that is, not trading in it but possessing it and possibly smoking it — is to be illegal, fine, it is illegal. I do not think it should be, but let us say that it is illegal. They will be fined, but there will not be a criminal record. That is where I think we have to go.

Mr. Burford: I am glad you brought up the question of speeding. I see rampant speeding all over the place, but I do not hear one person say, "Let us make speeding legal. Let us not have any laws against speeding anymore."

Mr. Perkins: If I was caught with this much marijuana on me and I claimed that it was for my personal use, how fast would I have to smoke it before it lost its potency?

Senator Jessiman: You would have to tell me. I do not know.

Mr. Perkins: It would lose it fairly quickly. If you smoked one a day, it would take you three months to smoke all of it, but it would probably lose most of its potency by that time. What will I do with it, then? I have a little bag of 30 grams. I will deal it.

Senator Jessiman: We are not talking about that.

Mr. Perkins: You are saying that possession should not be a crime.

The Chair: No, we are not saying that. What has been said by many of the committee members, and the question they are asking, is decriminalization, not legalization.

Mr. Burford: That was asked a bit earlier. Somehow we got waylaid and did not deal with it. With decriminalization, you can soften things to the point where there is no difference and it is inevitable you end up with legalization. Decriminalization sets the stage. Whether you call it legalization or not, it actually exists in terms of the use of the substance. That is the situation

Le sénateur Jessiman: Tenons pour acquis que la consommation de drogue est illégale. Ce n'est pas pire que, disons, faire des excès de vitesse. On vous met à l'amende pour cela, mais vous ne devenez pas un criminel pour autant. C'est ce qui s'est passé ici. Vous nous dites — et je suis d'accord avec vous — que vous ne considérez pas la consommation de drogue comme un crime. Mais si le consommateur est pris et reconnu coupable, il devient un criminel. On essaie de nous dire qu'il n'est pas un criminel et qu'il n'aura pas de casier judiciaire, mais il est effectivement un criminel, peu importe ce qu'on dit.

M. Perkins: Si vous êtes arrêté pour conduite avec facultés affaiblies et reconnu coupable, vous devenez un criminel.

Le sénateur Jessiman: Il ne faut pas confondre conduite avec facultés affaiblies et excès de vitesse. Il existe des milliers d'infractions à la loi qui ne font pas de leurs auteurs des criminels.

M. Perkins: Il faudrait peut-être éliminer la combinaison alcool et conduite car elle vous vaut un casier judiciaire.

Le sénateur Jessiman: Je dis que dans bien des cas, le fait d'enfreindre la loi vous vaut une amende, mais ne fait pas de vous un criminel.

Si la possession simple de marijuana — non le commerce, mais le fait d'en avoir en sa possession et, peut-être, d'en fumer — doit être illégale, soit. Je ne crois pas qu'elle doive l'être, mais disons qu'elle l'est. Le contrevenant sera mis à l'amende, mais il n'aura pas de casier judiciaire. C'est dans cette direction, je pense, qu'il faut aller.

M. Burford: Je suis content que vous ayez soulevé la question des excès de vitesse. Je vois de ces excès partout, mais je n'entends personne dire: «Légalisons les excès de vitesse. Abolissons les lois qui les interdisent.»

M. Perkins: Si j'étais arrêté en possession d'une quantité de marijuana et que je prétendais que c'est pour ma consommation personnelle, à quel rythme devrais-je la fumer avant qu'elle ne perde sa puissance?

Le sénateur Jessiman: Il faudrait que vous me le disiez. Je l'ignore.

M. Perkins: Elle la perdrait assez vite. Au rythme d'un joint par jour, il vous faudrait trois mois pour tout fumer, mais elle aurait alors probablement perdu la plus grande partie de sa puissance. Qu'en feriez-vous alors? Vous vendriez votre petit sac de 30 grammes.

Le sénateur Jessiman: Nous ne parlons pas de cela.

M. Perkins: Vous dites que la possession ne devrait pas être un crime.

La présidente: Ce n'est pas ce que nous disons. Les propos de nombreux membres du comité et la question qu'ils posent tournent autour de la décriminalisation, et non de la légalisation.

M. Burford: La question a été posée il y a peu de temps. Dans notre emportement, nous n'y avons pas répondu. En décriminalisant, vous pouvez adoucir les mesures au point où il n'y aura plus de différence, et vous aboutirez inévitablement à la légalisation. La décriminalisation prépare le terrain. Que vous utilisiez le terme légalisation ou non, celle-ci est un fait accompli si vous tolérez la

where it is rampant, and that is the situation from which we must stay away for the sake of our kids and for the sake of our country.

[Translation]

Senator Nolin: Most of the questions I had have already been asked. I want to come back to the subject of the availability of drugs. The case of the Americans is typical. Despite all of the financial efforts deployed and the human resources made available to police forces to counter the presence of soft and hard drugs, it hasn't worked. Drugs are now even more readily available in the United States thanks in part to the underworld and to the criminal element which should be the real target of our prevention efforts.

You mentioned the case of Sweden. This intrigues me because it is the first time that someone has talked to us about the Swedish experience. I would like us to be able to discuss the matter with people who are very familiar with what is happening in Sweden. They would be the best possible witnesses. Before you mentioned Sweden, I had envisioned two categories of countries: on the one hand, countries that take a very hard line, and I would include Canada in this category along with the United States which surely heads up the list, and on the other hand, Germany, Italy, Spain and the Netherlands, which have adopted methods which you would categorize as more lenient and which are aimed primarily at reducing the harmful effects of drugs.

I will set aside the case of Sweden because it truly is unique. You have not convinced me that a ban is the solution. The American example shows us that this does not work. The prisons are full of criminals who have committed offences related to the possession or trafficking of drugs. Let us be clear on this. Drugs, however soft they may be, have a harmful effect, on par with the negative effects of alcohol and tobacco.

After listening to several witnesses, I get the feeling that the approach advocated by England, Italy, Spain and the Netherlands is much more respectful of people as human beings.

Basically, I am arguing this point with you. I do not have a question. I have the feeling that we will never see eye to eye on this, but I have to speak my mind.

The countries that I have just listed take a far more respectful approach. The State-imposed ban assumes that people have difficulty taking responsibility for their actions. The State imposes rules. The consumption of soft drugs such as cannabis, and I apologize if I use the word "soft," is harmful to the user. I do not know if you were exaggerating or if other witnesses underestimated the facts, but I think there is a broad consensus that the consumption of these drugs is harmful. How harmful? I cannot say.

However, the impact of this consumption on the people who come into contact with the user is quite another matter. A person who drives while under the influence is clearly committing an offence because he is endangering the lives of others. Is someone who smokes marijuana, providing he is not driving an automobile,

consumption. C'est cette situation qui favorise la consommation et qui doit être évitée pour le bien de nos jeunes et du pays.

[Français]

Le sénateur Nolin: La plupart de mes questions ont été posées. Je veux revenir à la situation de la disponibilité des drogues. Le cas des Américain est patent. Malgré tout les efforts financiers et les ressources humaines mises à la disposition des forces policières pour contrer la présence des drogues douces ou dures, cela n'a pas fonctionné. La disponibilité des drogues au États-Unis n'est pas uniquement semblable à ce qu'elle était avant, elle a augmenté au grand bénéfice du monde interlope et des criminels contre lesquels on devrait mettre plus d'efforts.

Vous avez soulevé le cas de la Suède. Cela m'intrigue parce que c'est la première fois que l'on nous parle de l'expérience suédoise. J'aimerais bien que nous puissions communiquer avec les personnes qui connaissent bien la situation en Suède. Ils seraient les meilleurs témoins capables de nous informer de la situation exacte de ce qui se passe en Suède. Avant que vous souleviez le cas de la Suède, je voyais deux types de pays, d'une part, les pays qui sont très prohibitionnistes, le Canada étant presque l'un deux. Les américains mènent sûrement la liste des pays prohibitionnistes. D'autre part, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays Bas qui adoptent des méthodes que vous catégoriseriez de plus délinquantes et qui visent surtout la réduction des effets nuisibles des drogues.

Je mets de côté le cas de la Suède parce que vraiment celui-ci est nouveau. Vous n'avez pas réussi à me convaincre que la prohibition soit la solution. L'exemple américain, nous démontre que cela ne fonctionne pas. Les prisons sont remplies de criminels qui ont commis des offenses criminelles en rapport à la possession ou au trafic des drogues. Entendons-nous bien, l'effet des drogues, si légères soient-elles, est très nuisible au même rang que l'alcool et le tabac.

J'ai l'impression, après avoir entendu plusieurs témoins, que l'approche suggérée par l'Angleterre, l'Italie l'Espagne et les Pays Bas, est beaucoup plus respectueuse de l'être humain.

Finalement, j'argumente avec vous et je ne vous pose pas de question. J'ai l'impression que l'on ne se réconciliera jamais. Je dois vous dire ce que je pense.

L'approche des pays que j'ai mentionné plus tôt, est beaucoup plus respectueuse de l'être humain. La prohibition établit par l'État prend en compte que l'être humain à de la misère à se responsabiliser. On lui impose de respecter des règles. La consommation de drogues légères comme le cannabis, et je m'excuse si j'utilise le mot «légères», fait des dommages à l'individu qui en fait l'usage. Je ne sais pas si vous avez exagéré ou si d'autres témoins ont sous-estimé la réalité, mais je pense que l'on s'entend pour dire que la consommation de ces drogues cause des dommages. À quel degré? Je l'ignore.

Les effets de cette consommation sur ceux qui entourent l'utilisateur, est une autre paire de manche. L'individu qui conduit en état d'ébriété, définitivement, c'est un criminel. Il met en danger la vie des autres. L'utilisateur de marijuana, s'il ne conduit pas son automobile, est-ce qu'il met en danger la vie d'autres

endangering the lives of other people? Perhaps he is endangering his own health, but is he endangering anyone else's health? I have yet to be convinced of this.

In my opinion, the approach taken by these countries is more respectful of the fact that individuals are responsible for their own actions than the approach taken by the Americans. I would be interested in hearing your comments on what I have just said.

[English]

Mr. Burford: Several important points arise, because you probably are not aware of this. This is about a very attractive young woman who was driving a car while under the influence of marijuana. Six people died in that crash.

Senator Nolin: That is criminal.

Mr. Burford: You are suggesting that it does not hurt anyone.

Senator Nolin: That is not what I am saying.

Mr. Burford: Perhaps it was a problem with the translation, but that was the suggestion that came across.

Senator Nolin: I will repeat that in English. I am not suggesting that someone who is under the influence of cannabis can drive and perform like any ordinary citizen. Since it puts in jeopardy the health and safety and life of other people, that is criminal. However, if you take only that individual's health, his own life, it is his own business. That is why I refer to responsabilisation de l'individu.

[Translation]

Senator Nolin: Last week, a witness told us that it was more dangerous to consume alcohol than it was to smoke cannabis. You seem to be saying the opposite. I was under the impression that someone who held this view had already smoked marijuana. In your case, I cannot be certain that you have already tried cannabis. I would view the argument of someone who had as more credible.

[English]

Mr. Burford: Around every person there is a network of people who are close to them. Whatever happens to one person, there is a ripple effect out to the others. One cannot really say that if I do something that is not good for me or for others, I am the only one who will suffer, because all my family and my friends will suffer. You cannot call this a victimless crime because the network of people around each individual is affected.

Senator Nolin: Those countries I have referred to have introduced parallel efforts to educate more people about the effect of using drugs. They are using a positive and proactive effort.

Mr. Burford: But it is not quite as cut and dried as you seem to think. In Europe, there is an organization called European Cities Against Drugs. There was a problem in Zurich, which was much the same as Frankfurt. They had the addicts in a park and they had to close the park because of all the problems. The addicts then moved to a railroad station and they had to close it. Of the 197 European cities that belong to European Cities

personnes? Peut-être qu'il met sa santé en danger. Est-ce qu'il met en danger celle d'un autre? Je n'ai pas été convaincu de cela encore.

L'approche de ces pays me semble beaucoup plus respectueuse de la responsabilisation des individus que la méthode utilisée par les Américains. J'aimerais avoir vos commentaires sur le petit discours que je viens de vous faire.

[Traduction]

M. Burford: Plusieurs points importants sont soulevés, et vous ne connaissez probablement pas le cas suivant. Il s'agit d'une très belle jeune femme qui conduisait sa voiture sous l'influence de la marijuana. Six personnes ont péri dans cet accident.

Le sénateur Nolin: C'est criminel.

M. Burford: Vous laissez entendre que la consommation de drogue ne fait de mal à personne.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas ce que je dis.

M. Burford: L'interprète a peut-être mal rendu le message, mais c'est ce que nous avons cru comprendre.

Le sénateur Nolin: Je vais le répéter en anglais. Je ne prétends pas que quelqu'un qui est sous l'influence du cannabis peut conduire et se comporter comme tout citoyen ordinaire. Comme il menace la santé, la sécurité et la vie d'autres personnes, il fait un geste criminel. Mais si l'on ne parle que de la santé et de la vie de cette personne, c'est elle qui en est maître. C'est pourquoi j'ai fait référence à la responsabilisation de l'individu.

[Français]

Le sénateur Nolin: Un témoin nous a dit, la semaine dernière, qu'il était plus dangereux de prendre de l'alcool que de fumer du cannabis. Vous semblez nous dire le contraire. J'avais l'impression que celui qui nous disait cela en avait déjà consommé. Dans votre cas, je ne suis pas sûr que vous en avez déjà consommé. Je lui donne, disons, un point de plus quant à la crédibilité de son affirmation.

[Traduction]

M. Burford: Autour de chacun évolue un réseau de proches. Ce qui arrive à quelqu'un produit un effet sur son entourage. On ne peut pas vraiment dire que si je fais quelque chose de mauvais pour moi ou pour d'autres, je serai le seul à en souffrir; toute ma famille et mes amis en souffriront aussi. On ne peut parler d'un crime sans victime, car le réseau de personnes qui entoure l'individu sera touché.

Le sénateur Nolin: Les pays que j'ai cités ont déployé des efforts parallèles pour sensibiliser plus de gens aux effets de la consommation de drogues. Ils font des efforts positifs et dynamiques.

M. Burford: Mais la question n'est pas aussi nettement tranchée que vous semblez le croire. Il existe en Europe un organisme appelé Villes européennes contre les drogues. Zurich était aux prises avec un problème assez semblable à celui de Francfort. Les toxicomanes se réunissaient dans un parc qu'il a fallu fermer à cause de tous les problèmes que cela amenait. Les toxicomanes se sont alors déplacés dans une gare ferroviaire qu'il

Against Drugs, there are about 10 Swiss cities. It is not an all-pervasive movement across Europe. There are 197 cities that say they do not believe in harm reduction, but believe rather in trying to help people, to prevent problems and to treat them when they do get into problems. The suggestion that they are more humane in Holland or that they have more feeling for other people, is something that is really difficult to measure.

Senator Nolin: I am not saying that.

Mr. Burford: I really do not think it is justified.

[Translation]

Senator Nolin: Based on what the witnesses have told us, anywhere from two to three million Canadians use cannabis. There is no way of knowing exactly how many people use the drug, but out of a population of 30 million, there are quite a few. The figures are enormous.

After a certain period of time, it is possible to tell if a particular approach to combating the drug problem is working or not. Clearly, the hard-line approach taken by the United States does not tell us what we need to know. We must look elsewhere to assess the consequences of taking another approach. That is why I am not looking at all European countries, but at only four in particular. We have a choice to make between two different approaches.

I realize that you are proposing a more humanitarian alternative than the strictly hard-line approach. You are suggesting that we ban drugs, but at the same time that we invest in education and in proactive measures. I think this is necessary, regardless of the approach we choose.

As long as two million Canadians are convinced that they are not committing a crime, or at least a serious offence, and as long as the government persists in toughening sentences and pouring more money into policing and prohibition efforts, our efforts will fail. All we will end up doing is making criminals out of 14-, 16- and 20-year-old youths. That is the dilemma we face. I do not think that I am convincing you, but you have not convinced me either that the hard-line approach is still the best approach to take in the case of a drug such as cannabis.

a fallu également fermer. Parmi les 197 villes européennes qui font partie de Villes européennes contre les drogues, on compte environ 10 villes suisses. Le mouvement ne s'étend pas à toute l'Europe. Les autorités de 197 villes considèrent qu'elles ne croient pas à la réduction des méfaits causés par les drogues, mais s'efforcent plutôt d'aider les gens, de prévenir les problèmes et de traiter les intéressés lorsqu'ils se retrouvent en difficulté. L'affirmation selon laquelle les Hollandais sont plus compatissants ou se soucient davantage de leur prochain est vraiment difficile à vérifier.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas ce que je dis.

M. Burford: Je ne crois vraiment pas que cette affirmation soit justifiée.

[Français]

Le sénateur Nolin: Il y a entre deux et trois millions de Canadiens qui utilisent du cannabis, tout dépend des témoins que l'on entend. On a, je pense, aucun moyen de savoir combien il y en a, mais c'est beaucoup de monde sur une population de 30 millions. C'est énorme.

L'usage de ces drogues après une période de temps peut nous indiquer si la méthode utilisée est bonne ou moins bonne. De toute évidence, le cas des Américain — doit nous aider à mettre un effet sur ce que j'appelle la méthode prohibitionniste — ne nous donne pas les effets. Regardons ailleurs pour savoir quelles ont été les conséquences de l'application d'une autre méthode. C'est pour cela que je parle non pas de tous les pays européens, de toutes les villes européennes mais de quatre pays. Nous avons à choisir entre c'est deux approches.

Je suis conscient que vous nous suggérez une alternative plus humanitaire à la méthode prohibitive. Empêchons les drogues mais aussi investissons dans l'éducation et dans les méthodes pro-actives. Je pense qu'il faut faire cela quelque soit l'approche que nous allons prendre.

Lorsqu'il y a deux millions de Canadiens qui sont convaincus qu'ils ne commettent pas une crime ou que ce n'est pas un crime grave et que l'on s'entête à vouloir alourdir les peines et mettre plus d'argent dans l'effort policier et de prohibition, on ne réussira pas. Tout ce que l'on va réussir à faire c'est de faire des criminels avec des enfants de 14, 16 et 20 ans. C'est le dilemme que nous avons. Je n'ai pas l'impression de vous convaincre. Vous ne m'avez pas convaincu que la méthode prohibitive était encore la voie à suivre pour une drogue comme le cannabis.

[English]

Mr. Burford: You have not convinced me that it will be a good thing for this country to have three-quarters of a million kids becoming more at risk because of cannabis, more at risk of losing their human potential, which is one of the greatest tragedies that can ever happen, and more at risk of becoming involved in fatal and serious-injury accidents and other health problems. You have not convinced me; you certainly have not.

Senator Nolin: But the drug is already there.

Mr. Burford: It is not there to that extent.

Senator Nolin: Look at the U.S. It is there. Crack is cheap.

Mr. Burford: In Canada, we use a much different approach. We are more concerned about prevention than punitive enforcement.

The Chair: Mr. Burford, I think perhaps Mr. Perkins would like to get into this debate.

Mr. Perkins: I am not really interested in debating decriminalization. You mentioned all this incarceration in the United States. On a per-capita basis, the Netherlands incarcerates more people than the United States does for drug offences. That is a fact.

Senator Gigantès: Not for marijuana.

Mr. Perkins: They do not prosecute marijuana, period. It is not legal in the Netherlands and it is not decriminalized in the Netherlands.

Senator Gigantès: He was referring to cannabis, not other drugs.

Mr. Perkins: There is no incarceration in the Netherlands because they have chosen not to enforce their drug laws, and they now have a tremendous problem with their youth. Their youth think that it is okay to do it because they have not been educated about it.

Senator Nolin: That is not the evidence we received from other witnesses and from official publications from the Netherlands. We will assess all that evidence. However, the drug — and this was Senator Bryden's point — is available. Availability is a fact.

Mr. Perkins: Approximately 70 per cent of the Dutch people right now are fed up with the drug policy in their country. They want the government to get tougher.

Senator Nolin: Do you have evidence on that?

Mr. Perkins: Yes. I have submitted it to you.

Senator Bryden: Approximately 70 per cent of Canadians have asked for the death penalty too. The fact that there is a particular flavour of the day in public opinion does not necessarily mean to say that that is correct.

Senator Nolin: We are not trying to be trendy.

Mr. Burford: I am glad to hear you say that just because a certain number would like a certain kind of behaviour, we are not necessarily going to give into that behaviour, because I sure

[Traduction]

M. Burford: Vous ne m'avez pas convaincu que ce serait une bonne chose pour le pays si trois quarts de million de jeunes étaient davantage exposés à des risques à cause du cannabis, davantage menacés de perdre leur potentiel humain, une des plus grandes tragédies qui puissent se produire, et davantage menacés d'être impliqués dans des accidents causant la mort ou des blessures graves et de souffrir d'autres problèmes de santé. Vous ne m'avez pas convaincu, certainement pas.

Le sénateur Nolin: Mais la drogue est déjà répandue.

M. Burford: Elle ne l'est pas tant que ça.

Le sénateur Nolin: Voyez ce qui se passe aux États-Unis. La drogue y est répandue. Le crack est bon marché.

M. Burford: Au Canada, nous adoptons une approche très différente. Nous nous occupons plus de prévenir que de sévir.

La présidente: Monsieur Burford, peut-être M. Perkins voudrait-il participer au débat.

M. Perkins: Je n'ai pas vraiment envie de discuter de décriminalisation. Vous avez parlé de tout ce monde en prison aux États-Unis. Par habitant, les Pays-Bas incarcèrent plus qu'aux États-Unis pour des infractions reliées aux drogues. C'est un fait.

Le sénateur Gigantès: Pas pour la marijuana.

M. Perkins: Ils n'intentent pas de poursuites pour la marijuana, point final. Aux Pays-Bas, la marijuana n'est ni légale ni décriminalisée.

Le sénateur Gigantès: Il faisait allusion au cannabis, non à d'autres drogues.

M. Perkins: On n'emprisonne pas aux Pays-Bas pour la marijuana parce que les autorités ont choisi de ne pas appliquer les lois anti-drogue, et les jeunes y suscitent un problème énorme. Ceux-ci pensent qu'il n'y a pas de mal à consommer parce qu'on ne les a pas sensibilisés au problème.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas ce que disent d'autres témoins qui ont comparu ni les publications hollandaises officielles. Nous soupèserons tous ces témoignages. Néanmoins, la drogue — et c'est ce que soulignait le sénateur Bryden — est disponible. C'est un fait.

M. Perkins: À l'heure actuelle, environ 70 p. 100 des Hollandais en ont assez de la politique de leur pays en matière de drogue. Ils veulent que le gouvernement se montre plus ferme.

Le sénateur Nolin: En avez-vous la preuve?

M. Perkins: Oui. Je vous l'ai soumise.

Le sénateur Bryden: De même, environ 70 p. 100 des Canadiens ont demandé le rétablissement de la peine de mort. Le fait que l'opinion publique soit influencée par un courant passager n'en atteste pas nécessairement la pertinence.

Le sénateur Nolin: Nous n'essayons pas de suivre les modes.

M. Burford: Je suis content de vous entendre dire que nous n'adopterons pas nécessairement un certain type de comportement du seul fait que certains le préconisent, parce que j'ai certainement

have seen in the last few years a complete ignoring of red lights by far too many people. I am glad we will not suggest that we do away with traffic lights. There is a way of reaching decisions on things — not through polls, but by using commonsense and being concerned about our kids. I have not heard too much concern about our kids in the last 15 minutes.

The Chair: I have one final question that I should like to ask both of you. It also comes from my experience as a high school teacher.

When I was teaching in the late 1960s, I had students who were sentenced to two years less a day for simple possession of marijuana. That was in the period of time in which we were working with very tough drug laws.

It did not seem, however, to prevent an increase in the use of marijuana. When one looks at the usage figures, they went up until about 1979, and then they dropped off considerably. It has always been interesting to me that, at the time they dropped off, we had stopped sending young people to gaol for two years less a day for possession of marijuana.

Now we see the figures between 1991 and 1996. Clearly, the use of marijuana is again escalating. You are obviously very involved in this field. What evidence have you come across that shows any decrease or increase in the use of a drug based on the penalty?

Mr. Burford: I gave you the results of our survey of high school students, the results of the ARF survey in Ontario which indicated that if the legal restrictions were softened, would they use, begin to use, or use more.

The Chair: When one asks a group of students any number of things, one gets very interesting results, as you well know.

I can tell you my own experience with my two daughters. They informed me that if one went up a certain set of stairs at Kelvin High, the one nearest Harrow, you could, in fact, purchase any drug you wanted: marijuana, cocaine, up to heroin. Their attitude about this was that, given a choice between marijuana and alcohol, they would probably prefer to use marijuana. They did not use marijuana because marijuana — well, I should not say they never used it because I suspect they did. However, the drug of choice tended to be alcohol rather than marijuana because of the penalty.

Are those young people saying the same thing? They would increase their use of marijuana but perhaps decrease their use of alcohol?

Mr. Burford: There is an interconnection between the use of marijuana, alcohol, and tobacco. The drug that is most closely linked with higher use is marijuana. That information was contained in the information that was sent to you.

vu au cours des dernières années beaucoup trop de conducteurs brûler les feux rouges. Dieu merci, nous ne demanderons pas la suppression des feux de circulation. Il y a moyen de prendre des décisions, non en se fiant aux sondages, mais en faisant preuve de bon sens et se préoccupant de nos enfants. Nos jeunes n'ont pas fait l'objet de bien des préoccupations depuis 15 minutes.

La présidente: J'aimerais poser aux deux témoins une dernière question. Elle m'est inspirée par l'expérience que j'ai acquise en enseignant au secondaire.

Lorsque j'enseignais, à la fin des années 1960, des élèves ont été condamnés à deux ans de prison moins un jour pour simple possession de marijuana. C'était l'époque où nous appliquions des lois antidrogue très sévères.

Ces sentences ne semblent toutefois pas avoir empêché une hausse de la consommation de marijuana. Les statistiques sur la consommation indiquent que celle-ci a augmenté jusqu'en 1979, environ, puis a décliné considérablement. J'ai toujours été intéressée par le fait que lorsque la tendance à la baisse s'est manifestée, nous avions déjà cessé d'envoyer des jeunes en prison pour deux ans moins un jour, pour possession de marijuana.

Voyons les chiffres pour la période entre 1991 et 1996. Il est clair que de nouveau, la consommation de marijuana est à la hausse. De toute évidence, vous vous intéressez de près à la question. Quelles preuves avez-vous recueillies qui indiquent une baisse ou une hausse de la consommation d'une drogue en fonction des sanctions?

M. Burford: Je vous ai remis les résultats de notre sondage auprès d'élèves du secondaire et les résultats du sondage de la FRAT en Ontario, qui indiquent la proportion de répondants qui consommeraient, commenceraient à consommer ou consommieraient davantage si les restrictions légales étaient adoucies.

La présidente: Comme vous le savez, lorsqu'on pose différentes questions à un groupe d'élèves, on obtient des réponses très intéressantes.

Je peux vous parler de ma propre expérience avec mes deux filles. Elles m'ont indiqué qu'en se rendant à un certain escalier à Kelvin High, celui qui est le plus rapproché de Harrow, on pouvait acheter n'importe quelle drogue: marijuana, cocaïne et même héroïne. Leur attitude à ce propos était que si elles avaient le choix entre la marijuana et l'alcool, elles opteraient probablement pour la marijuana. Elles n'ont pas consommé de marijuana parce que cette drogue — bien, je ne devrais pas dire qu'elles n'en ont jamais fait usage parce que je les soupçonne de l'avoir fait. Quoi qu'il en soit, la drogue de prédilection semblait être l'alcool plutôt que la marijuana, à cause des sanctions.

Ces jeunes disent-ils la même chose? Augmenteraient-ils leur consommation de marijuana pour, peut-être, réduire celle de l'alcool?

M. Burford: Il y a une interrelation entre la consommation de marijuana, d'alcool et de tabac. La drogue associée le plus étroitement à une forte consommation est la marijuana. Ces données figurent dans les informations qui vous ont été transmises.

When you look at the percentage of students, from the 1995 ARF study, who used marijuana and the number who used alcohol and also tobacco, the percentage using tobacco is 75 per cent. The percentage using alcohol was approximately 90 per cent. When you looked at the other two drugs, you did not find the same correlation. The percentages were lower. In other words, marijuana is the linking drug, as far as Ontario students are concerned.

For that reason, we come back to our concern about the importance of not softening the marijuana law when we have been told by the kids that they will be using it in large, explosive numbers. All we can do is tell you about it. You have been given that information. If you pay more attention to the lawyers who hardly ever see a kid outside of their own family, then that is a choice you have made, but today you are getting the information straight from people who are working directly with kids.

Mr. Perkins: I want to give you a example. I have five grandchildren. I should have six. Drugs killed one of them. My wife and I and my daughter, who was a recovering drug addict, all agree that somewhere in my daughter's drug use the law should have intervened. It would have helped her, and it would have helped us help her. That was the only way we could get to her. Unfortunately, it did not happen, and that child's life was lost because of it.

You are telling us that we should make it easier for kids to do drugs and do exactly that to unborn children. Is that the way we want to go in this country? When cannabis burns, it creates benzene. What does benzene do? It causes childhood leukaemia. Is that what we want to do to the next generation?

Senator Nolin: Is it that different from cigarettes?

Mr. Perkins: It is worse than cigarettes.

Senator Lewis: Would you go so far as to say, then, that increasing or decreasing the penalties will have any effect at all on the use?

Mr. Perkins: I am saying that when you remove the penalties, use will go up astoundingly.

Senator Lewis: Do you correlate that with penalty?

Mr. Perkins: Call it penalty, call it what you want. We have not come up with a better way of doing it yet, and I have not seen one that is better. I do not know what they have done in Sweden.

Mr. Burford: The word I get from our consultants in schools is that it is like the 1960s. The message that will come out of how you deal with this legislation will send the kids one way or the other. We are saying to you, on the best advice we get from the sense of those kids, if you soften this further, the use of marijuana will dramatically increase. There will be an explosion.

Senator Lewis: Would you go further and say that what we should be doing is pushing for increased penalties?

Mr. Perkins: I do not think that is necessarily the solution. We need to make the system work better. Throwing someone in jail for drug addiction is not necessarily the best way to go, but it is the only way we have right now to try to get them some help.

Lorsqu'on observe, à partir de l'étude menée par la FRAT en 1995, le pourcentage d'élèves qui ont consommé de la marijuana et celui des élèves qui ont consommé à la fois alcool et tabac, on constate que la proportion des usagers du tabac est de 75 p. 100. Environ 90 p. 100 consommaient de l'alcool. Pour les deux autres drogues, cependant, on ne trouve pas la même corrélation. Les pourcentages sont plus faibles. En d'autres termes, chez les élèves ontariens, la marijuana est la drogue qui établit le lien.

Nous en revenons, pour cette raison, à l'importance que nous attachons au fait de ne pas adoucir la loi sur la marijuana, parce que les jeunes nous ont dit qu'ils en consommeraient en très grand nombre. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de vous en aviser. Vous avez été informés. Si vous écoutez davantage les juristes qui voient rarement un enfant hors de leur cercle familial, libre à vous, mais aujourd'hui, vous êtes informés objectivement par ceux qui travaillent directement avec les jeunes.

M. Perkins: Je veux vous donner un exemple. J'ai cinq petits-enfants. Je devrais en avoir six, mais les drogues ont tué l'un d'eux. Ma fille, ancienne toxicomane, ma femme et moi sommes tous d'accord pour dire qu'au moment où ma fille consommait des drogues, la loi aurait dû intervenir. Elle l'aurait aidée et elle nous aurait aidés à l'aider. C'est tout ce que nous pouvions faire pour elle. Malheureusement, il n'y a pas eu d'intervention, et un enfant en est mort.

Vous nous dites que nous devrions rendre la consommation de drogues plus facile pour les jeunes et exposer les enfants à naître. Est-ce ce que nous voulons pour notre pays? En brûlant, le cannabis produit du benzène. Quels sont les effets du benzène? Il cause la leucémie infantile. Est-ce là ce que nous voulons faire à la prochaine génération?

Le sénateur Nolin: Est-ce si différent de la cigarette?

M. Perkins: C'est pire que la cigarette.

Le sénateur Lewis: Iriez-vous alors jusqu'à dire que le fait de rendre les sanctions plus ou moins sévères aura une incidence sur la consommation?

M. Perkins: Je dis que si vous supprimez les sanctions, la consommation explosera.

Le sénateur Lewis: Vous faites un lien avec les sanctions?

M. Perkins: Utilisez le terme sanction ou celui que vous voudrez. Nous n'avons pas encore trouvé de meilleure solution et je n'en connais pas de meilleure. J'ignore ce qu'ils ont fait en Suède.

M. Burford: Nos consultants dans les écoles me disent que la situation est la même que dans les années 1960. Le message qui ressortira de votre étude du projet de loi orientera les jeunes dans un sens ou dans l'autre. Nous vous disons, à partir de ce que les jeunes nous confient, que si vous adoucissez la loi, la consommation de marijuana grimpera en flèche. Elle explosera.

Le sénateur Lewis: Iriez-vous jusqu'à nous conseiller de recommander des sanctions plus sévères?

M. Perkins: Je ne crois pas que ce soit forcément la solution. Nous devons rendre le système plus efficace. Emprisonner les toxicomanes n'est pas nécessairement l'idéal, mais en ce moment, c'est le seul recours que nous ayons pour tenter de les aider. La

If you take a person into court who is convicted of drug possession, that person is set free. There is no accountability for that drug user. He will go right back on the street and do it all over again. However, if he was forced to get treatment, forced into drug testing and forced to become more accountable to society, perhaps we could get a handle on this problem.

Senator Lewis: That is another field.

The Chair: I thank you very much for the presentations you have made to us today. You have given us a lot of food for thought. I do not think anyone on this committee has made up their mind about what they want to do on this piece of legislation, so we needed your input.

I particularly appreciate the work that you are both doing with young people, because I think that they do need that kind of counselling. There is always stress on curriculums, as you know extremely well. You made a comment about the fact that they are now getting AIDS education and less anti-smoking and anti-drug education. That is a tragedy. It should not be an either/or situation. They should be getting it all so that they can lead healthy lifestyles. I thank both of you for your contribution to that.

Mr. Burford: My final plea is not to pull the rug out from under our kids who are willing to be peer educators. If you soften this law, they will become completely discouraged.

The Chair: Thank you very much.

The committee adjourned.

personne qui est reconnue coupable par un tribunal de possession de drogue est libérée. On n'est pas responsable de ce consommateur de drogue. Il redescendra dans la rue et recommencera. Par contre, s'il est forcé de se faire traiter, soumis au dépistage de drogues et tenu de rendre davantage compte de ses actes à la société, peut-être pourrions-nous régler son problème.

Le sénateur Lewis: C'est là un autre domaine.

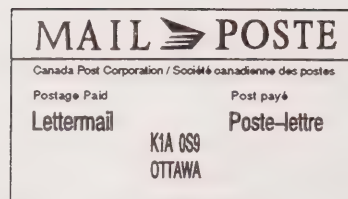
La présidente: Je vous remercie beaucoup d'avoir témoigné devant nous aujourd'hui. Vous nous avez donné ample matière à réflexion. Je crois qu'aucun membre du comité n'a encore arrêté sa décision sur ce que nous devrions faire à propos de ce projet de loi, de sorte que nous avons besoin de votre avis.

Je vous suis particulièrement reconnaissante pour le travail que vous accomplissez tous les deux auprès des jeunes, parce que je crois qu'ils ont vraiment besoin de cette orientation. Comme vous le savez extrêmement bien, des pressions sont toujours exercées sur les programmes d'études. Vous avez commenté le fait que les jeunes reçoivent actuellement plus d'information sur le sida, et moins sur la consommation de tabac et de drogues. C'est là une tragédie. L'un ne devrait pas exclure l'autre. Ils devraient recevoir tout cet enseignement pour pouvoir mener une vie saine. Je vous remercie tous les deux pour votre contribution.

M. Burford: En terminant, je vous exhorte à ne pas couper l'herbe sous le pied des jeunes qui veulent sensibiliser leurs camarades. Si vous adoucissez cette loi, ils en seront complètement découragés.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Lambton Families in Action:

Charles Perkins, Chairman, Board of Directors.

From the Council on Drug Abuse:

Fred Burford, President.

Pour le projet de loi C-8:

De Lambton Families in Action:

Charles Perkins, président, Conseil d'administration.

Du Council on Drug Abuse:

Fred Burford, président.

A1
C24
L32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, April 25, 1996

Le jeudi 25 avril 1996

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Fifth Proceedings on:

Examination of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Senator Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Senator Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable sénateur Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable sénateur Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 25, 1996

(9)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

Other Senator present: The Honourable Senator Corbin. (1)

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Foundation for Drug Policy:

Glenn A. Gilmour, Barrister and Solicitor.

From the Department of Health:

Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance.

From the Department of Justice:

Paul Saint-Denis, Senior Counsel;

Gérard Normand, Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.)

The Chair made an opening statement.

Mr. Glenn A. Gilmour made a statement and answered questions.

At 11:54 a.m., the sitting was suspended.

At 12:00 p.m., the sitting was resumed.

Mr. Bruce Rowsell made a statement and, together with Mr. Saint-Denis and Mr. Normand, answered questions.

At 1:13 p.m., the Honourable Senator Nolin took the Chair.

The witnesses continued to answer questions.

At 1:22 p.m., the Honourable Senator Carstairs returned to the Chair.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, Le jeudi 25 avril 1996

(9)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 32, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Corbin (1).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherché, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Canadian Foundation for Drug Policy:

Glen A. Gilmour, avocat.

Du ministère de la Santé:

Bruce Rowsell, directeur Bureau de la surveillance des médicaments.

Du ministère de la Justice:

Paul Saint-Denis, avocat-conseil;

Gérard Normand, avocat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no 2, du mercredi 27 mars 1996.*)

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Glen A. Gilmour fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 54, le comité suspend ses travaux.

À midi, le comité reprend ses travaux.

M. Bruce Rowsell fait une déclaration et, aidé de M. Saint-Denis et de M. Normand, répond aux questions.

À 13 h 13, l'honorable sénateur Nolin occupe le fauteuil.

Les témoins continuent de répondre aux questions.

À 13 h 22, l'honorable sénateur Carstairs reprend le fauteuil.

It was agreed — THAT Senator Gigantès replace Senator Lewis as member of the Steering Committee for today's meeting.

At 1:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — QUE le sénateur Gigantès remplace le sénateur Lewis en tant que membre du comité de direction pour la réunion d'aujourd'hui.

À 13 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 25, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, an Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day, at 10:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

The Chair: Good morning, senators. As you know, one of the issues that has been of great importance to us has been the issue of our international treaty obligations. One of the purposes of this bill is that we meet those treaty obligations.

In discussion with Senator Nolin last week, we decided that we would try to bring someone here who could talk about our treaty obligations and try to prove to us that we can amend the legislation and still meet those obligations. Needless to say, we will hear a contrary position from the Department of Justice.

As a result of that, we have invited back a witness whom we have heard before. Other than for Senator Doyle's question, we did not really spend much time with Mr. Gilmour at that time because he was with a number of other witnesses. I have asked him to come back this morning and to focus strictly on the issue of our international treaties; what those treaties are, what other countries are doing with those treaties and how this could impact upon us.

Following that, we will hear from the Department of Justice, Health Canada and the Solicitor General.

Welcome, Mr. Gilmour.

Senator Nolin: Before we start with Mr. Gilmour, would it be possible for him to remain after his testimony while we hear the representatives of the Department of Justice and Health Canada in order that he can participate in a debate on specific aspects of the interpretation of those treaties?

The Chair: Senator Nolin, we have anticipated that and have asked Mr. Gilmour if he can remain with us during the testimony of the departmental officials. He has agreed to do so and will answer any questions that may arise in that debate.

Mr. Gilmour, please begin your presentation.

Mr. Glenn A. Gilmour, Barrister and Solicitor, Canadian Foundation for Drug Policy: Thank you, Madam Chair. The issue here is what are the international conventions that Canada has entered into and what is their effect in this particular context.

We are talking about three major treaties. There is the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961, the 1971 Convention on Psychotropic Substances which deals with synthetic hallucinogens and stimulants, the 1972 protocol which amended certain aspects of the Single Convention of 1961 and the 1971 convention, and

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 25 avril 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour examiner le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Bonjour, sénateurs. Comme vous le savez, la question des obligations du Canada en tant que signataire de certains traités internationaux est l'une de celles qui nous préoccupent tout particulièrement. Ce projet de loi vise notamment à assurer le respect de ces obligations.

Nous en avons discuté avec le sénateur Nolin la semaine dernière et nous avons décidé d'inviter quelqu'un qui pourrait nous parler de nos obligations en vertu de ces traités et tenter de nous convaincre que nous pouvons les respecter même si nous modifions la loi. Inutile de préciser que nous allons entendre un autre son de cloche des gens du ministère de la Justice.

Nous avons donc réinvité un témoin que nous avons déjà entendu. À part sur la question soulevée par le sénateur Doyle, nous n'avons pas vraiment passé beaucoup de temps avec M. Gilmour à ce moment-là parce qu'il était ici en même temps qu'un certain nombre d'autres témoins. Je lui ai demandé de revenir ce matin pour nous parler strictement des traités internationaux que nous avons ratifiés, de leur contenu, de la façon dont les autres pays les appliquent et des conséquences que cela pourrait avoir pour nous.

Nous entendrons ensuite des fonctionnaires des ministères de la Justice, de la Santé et du Solliciteur général.

Bienvenue, monsieur Gilmour.

Le sénateur Nolin: Avant de laisser la parole à M. Gilmour, j'aimerais savoir s'il pourrait rester avec nous après son témoignage, pendant que nous entendrons les représentants des ministères de la Justice et de la Santé, pour participer à un débat sur certains aspects précis de l'interprétation de ces traités.

La présidente: Sénateur Nolin, c'est déjà prévu; nous avons demandé à M. Gilmour s'il pourrait rester avec nous pendant le témoignage des fonctionnaires. Il a accepté, et il répondra à toutes les questions qui pourraient lui être posées au cours de ce débat.

Monsieur Gilmour, veuillez commencer.

M. Glenn A. Gilmour, avocat, Canadian Foundation for Drug Policy: Merci, madame la présidente. Je vais vous parler du contenu des conventions internationales dont le Canada est signataire et de leurs effets dans le contexte qui nous intéresse aujourd'hui.

Il y a trois traités majeurs. D'abord la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, ensuite la Convention de 1971 sur les substances psychotropes, qui porte sur les hallucinogènes et les stimulants synthétiques, puis le protocole de 1972 modifiant certains aspects de la Convention unique de 1961 et de la

finally there is the 1988 Convention on Prohibition Against Trafficking.

I intend to go through some of the major provisions of the treaties and outline some of the penalty sections and some of the qualifications to each of these treaties in order that you get some idea of the context of the treaties themselves.

The Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 starts with the preamble:

Concerned with the health and welfare of mankind,

Recognizing that addiction to narcotic drugs constitutes a serious evil for the individual and is fraught with social and economic danger to mankind,

It starts off with the perception or belief that addiction to narcotic drugs constitutes a serious evil. The question which may be asked is whether cannabis use is really such an evil as set out in the preamble. Is it not out of place in this particular context?

Nonetheless, Article 4 1.(c) provides that:

Subject to the provisions of this Convention —

— the parties are obligated —

— to limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs.

It is clear that this treaty permits the use of drugs for medical and scientific purposes. This particular aspect is important from the point of view of possible heroin trials. Heroin trials are currently under way in Switzerland and there is a proposal for a heroin trial in the Australian Capital Territory. These would be clinical trials. There have been clinical trials in Switzerland. The purpose is to determine whether, in a clinical medical context, the provision of heroin to heroin users is beneficial to them and to society at large.

Trials have been going on for about two years in Switzerland. They have produced at least one interim report which has concluded that the results have been very satisfactory. The health of the drug user has improved and the social integration of the drug user with society has improved tremendously. The point is that such heroin trials as Switzerland is undergoing are perfectly consistent with the provisions of not only this treaty but the other treaties as well, because they all build into this initial medical and scientific purpose exemption.

You may want to ask the Department of Justice about this aspect of heroin trials for heroin users.

Senator Nolin: That is exactly the point I was trying to make before. If there is a point of which you think we should be aware, and you think that the answer of the department would enlighten us, you will have the ability to ask them.

Mr. Gilmour: Yes.

convention de 1971, et enfin la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, qui date de 1988.

Je me propose de vous décrire brièvement quelques-unes des principales dispositions de ces traités et de vous résumer ce qu'ils contiennent au sujet des peines, ainsi que les restrictions qu'ils prévoient, pour vous donner une idée du contexte dans lequel ils s'appliquent.

La Convention unique sur les stupéfiants de 1961 commence par le préambule suivant:

Soucieuses de la santé physique et morale de l'humanité,

Reconnaissant que la toxicomanie est un fléau pour l'individu et constitue un danger économique et social pour l'humanité,

Le premier élément de ce traité, c'est donc la conviction que la toxicomanie constitue un fléau. Mais on peut se demander si l'usage du cannabis est vraiment aussi catastrophique que le laisse entendre ce préambule. Est-il vraiment à sa place dans ce contexte?

L'alinéa 4 1.c) stipule que:

Sous réserve des dispositions de la présente Convention...

... les parties doivent...

...limiter exclusivement aux fins médicales et scientifiques la production, la fabrication, l'exportation, l'importation, la distribution, le commerce, l'emploi et la détention des stupéfiants.

Il est clair que ce traité permet l'usage des stupéfiants à des fins médicales et scientifiques. Cet aspect est important du point de vue d'éventuels programmes expérimentaux pour les héroïnomanes. Il y a des programmes de ce genre en cours actuellement en Suisse, et il est question qu'on en mette sur pied dans le Territoire de la capitale fédérale australienne. Il s'agit d'essais cliniques — il y en a déjà eu en Suisse — visant à déterminer si, dans un contexte médical clinique, il peut être bénéfique de fournir de l'héroïne aux héroïnomanes, tant pour eux-mêmes que pour l'ensemble de la société.

Ces programmes durent depuis environ deux ans en Suisse. Ils ont donné lieu à au moins un rapport provisoire selon lequel les résultats sont très satisfaisants. Les toxicomanes sont en meilleure santé et sont nettement mieux intégrés à la société. Ce que je veux souligner, c'est que les programmes expérimentaux pour héroïnomanes qui se déroulent actuellement en Suisse sont parfaitement conformes aux dispositions non seulement de ce traité, mais aussi des autres, parce que tous ces textes prévoient au départ une exception de ce genre pour l'usage de stupéfiants à des fins médicales et scientifiques.

Vous voudrez peut-être demander des précisions aux fonctionnaires du ministère de la Justice à ce sujet-là.

Le sénateur Nolin: C'est exactement ce que je voulais dire. Si vous pensez que nous devrions être au courant de certaines choses et que la réponse du ministère pourrait nous éclairer, vous pourriez poser aux fonctionnaires les questions qui s'imposent.

M. Gilmour: Oui.

I will move on to the penal provision in Article 36 1 of the Single Convention, 1961. It reads:

Subject to its constitutional limitations, each Party shall adopt such measures as will ensure that cultivation, production, manufacture, extraction, preparation, possession, offering, offering for sale, distribution, purchase, sale...transport, importation and exportation of drugs contrary to the provisions of this Convention...shall be punishable offences when committed intentionally, and that serious offences shall be liable to adequate punishment particularly by imprisonment or other penalties of deprivation of liberty.

Two issues arise here. The first is a clear distinction that is made in the 1961 Single Convention between punishable offences and serious offences that shall be liable to adequate punishment, particularly by imprisonment or other penalties of deprivation of liberty. This appears to be a clear demarkation or division between what one would describe as regulatory offences and criminal offences.

The commentary by the United Nations to the 1961 Single Convention is basically that while Article 4 refers to both kinds of possession, whether that provision must be implemented by imposing penal sanctions on possession for personal consumption is a question that may be answered differently in different countries. Some governments hold that they are not bound to punish addicts who legally possess drugs for their personal use.

In other words, the intent of this particular prohibition is in the context of possession in the context of illicit trafficking. This is one possible interpretation, and one we would hold to.

However, it also provides that parties who do not share this view and believe that such persons must be punished under Article 36 may chose to impose only minor penalties such as fines or even censure. In other words, they can chose to categorize this as a minor kind of offence rather than a major serious offence for which you are liable to be imprisoned. It is also important that in 1972 this particular treaty was amended by a protocol which provides a clear alternative. It states that when abusers of the drugs have committed such offences, the parties may provide, either as an alternative to conviction or punishment or in addition to conviction or punishment, measures of treatment, education, rehabilitation. So, instead of conviction or punishment, the treaty now provides an alternative. This is a theme which will continue through the other two major conventions.

It goes on to say in the following article that nothing in this article shall affect the principle that the offences to which it refers shall be defined, prosecuted and punished in conformity with the domestic law of the country.

One of the major countries which has differed from the prohibitionist approach taken in the United States is the Netherlands. They have a system of *de facto* criminalization. The

Je vais maintenant passer à la question des peines; le paragraphe 36 1 de la Convention unique de 1961 se lit comme suit:

Sous réserve de ses dispositions constitutionnelles, chaque Partie adoptera les mesures nécessaires pour que la culture et la production, la fabrication, l'extraction, la préparation, la détention, l'offre, la mise en vente, la distribution, l'achat, la vente, (...) le transport, l'importation et l'exportation de stupéfiants non conformes aux dispositions de la présente Convention (...) constituent des infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement et pour que les infractions graves soient passibles d'un châtiment adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives de liberté.

Il y a deux aspects dans cette disposition. Le premier, c'est que la Convention unique de 1961 établit une distinction claire entre les infractions punissables et les infractions graves passibles d'un châtiment adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives de liberté. Il semble y avoir une démarcation très nette entre ce qu'on pourrait appeler les infractions de nature réglementaire et les actes criminels.

Le commentaire des Nations Unies au sujet de la Convention unique de 1961, c'est, en gros, que même si l'article 4 mentionne les deux types de possession, l'application de cette disposition peut varier selon les pays, en ce qui concerne l'imposition de sanctions pénales pour la possession en vue de la consommation personnelle. Certains gouvernements soutiennent qu'ils ne sont pas obligés de punir les toxicomanes qui sont en possession, en toute légalité, de stupéfiants destinés à leur usage personnel.

Autrement dit, cette interdiction vise la possession de stupéfiants dans le but d'en faire un trafic illicite. C'est une interprétation possible, et nous préférons nous y tenir.

Mais cette disposition prévoit aussi que les parties qui ne sont pas de cet avis, et qui croient que ces personnes doivent être punies en vertu de l'article 36, peuvent choisir de leur imposer seulement des peines mineures comme des amendes ou même un simple blâme. Autrement dit, elles peuvent choisir de considérer ce type d'infractions comme mineures, plutôt que comme des infractions majeures punissables de prison. Il est également important de savoir que ce traité a été modifié en 1972 par un protocole qui prévoit clairement une autre possibilité, à savoir que les parties peuvent offrir des mesures de traitement, d'éducation ou de réinsertion sociale aux toxicomanes qui ont commis des infractions de ce genre, soit en remplacement d'une condamnation ou d'une peine, soit en plus. Donc, ce traité prévoit maintenant une solution de rechange à la condamnation et à la peine. C'est un thème qui se retrouve d'ailleurs dans les deux autres conventions majeures.

La convention précise ensuite que les dispositions contenues dans cet article sont limitées en matière de compétence par la législation pénale de chacune des parties.

Les Pays-Bas sont un des principaux pays qui n'ont pas adopté l'approche prohibitionniste choisie par les États-Unis. On y retrouve un régime de décriminalisation *de facto*. Le crime existe

crime is on the books, but a series of guidelines have been set up which allows for the creation of coffee shops within which marijuana can be sold and consumed. It also allows for a certain amount of discretion with regard to personal possession.

Senator Jessiman: Are they considered to be in contravention of the convention?

Mr. Gilmour: That is the point I am coming to.

The other day I read a chapter entitled 'Enforcing Drugs Laws in the Netherlands' in a book by Mr. Jos Silvas entitled *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy*. It provides the following:

There are about 1500 coffee shops in the Netherlands where soft drugs may be bought. How is that practice reconcilable with international obligations? The Single Convention and the obligations of the Illicit Trafficking Convention of 1988 do demand criminalization of possession, trafficking, dealing, cultivating and producing of soft drugs as well as of hard drugs. This obligation is met in Dutch legislation in the Opium Act.

As I mentioned, they have it in their criminal code.

But there are no clauses in the relevant UN drug conventions that concern the actual enforcement of the legislation. The Single Convention acknowledges explicitly that enforcement of statutes may be limited on the basis of principles that are a fundamental part of a nation's sovereignty. This clause provides the latitude the Dutch have been using in their drug policy:

There are specific provisions in their code of criminal procedure that allow prosecutors to determine whether to prosecute. They can refuse to prosecute if they consider it not to be in the public interest, and the guidelines flesh that out.

— by interpreting the legal principle of expediency as a fundamental sovereign principle, the Dutch have been able to develop a policy of (partial) non-enforcement of violations of the Opium Act.

This is a situation where the particular criminal justice system of the country gives rise to a particular principle that is used to determine whether the convention itself is violated. The argument here is that it is consistent with the sovereignty principle; the Dutch do not violate the conventions. I will move later to the 1988 convention to make that point as well.

The 1988 UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances focuses largely on this impression of the illicit trafficking of drugs.

I will move on to the scope of the convention. It states:

The purpose of this Convention is to promote co-operation among the Parties so that they may address more effectively the various aspects of illicit traffic in narcotic drugs and

en théorie, mais toute une série de directives permettent de tenir des cafés où il est possible de vendre et de consommer de la marijuana, et laissent une certaine latitude au sujet de la possession à des fins personnelles.

Le sénateur Jessiman: Ces dispositions sont-elles jugées contraires à la convention?

M. Gilmour: C'est justement là où je voulais en venir.

J'ai lu l'autre jour dans l'ouvrage de M. Jos Silvas intitulé *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy* le chapitre consacré à l'application des lois sur les stupéfiants aux Pays-Bas. Voici ce qu'y dit l'auteur:

On retrouve aux Pays-Bas environ 1 500 cafés où il est possible d'acheter des drogues douces. Comment cette pratique est-elle conciliable avec les obligations internationales? La Convention unique et la Convention de 1988 contre le trafic illicite exigent pourtant la criminalisation de la possession, du trafic, de la vente, de la culture et de la production des drogues douces tout autant que des drogues dures. Aux Pays-Bas, c'est la loi sur l'opium qui répond à cette obligation.

Comme je l'ai mentionné, ces infractions sont prévues dans le code criminel néerlandais.

Mais les conventions des Nations Unies sur les stupéfiants ne contiennent aucune disposition sur l'application pratique de ces lois. La Convention unique reconnaît explicitement que l'application des lois peut être limitée en fonction de principes représentant un élément fondamental de la souveraineté des nations. Cette disposition permet la latitude dont les Néerlandais se sont prévalus dans leur politique sur les stupéfiants —

Leur code de procédure pénale contient des dispositions qui permettent expressément à l'accusateur public de déterminer s'il y a lieu de porter des accusations. Il peut refuser de le faire s'il considère que ce ne serait pas dans l'intérêt public, et les directives le confirment.

— en considérant le principe juridique de la convenance comme un principe fondamental de leur souveraineté, les Néerlandais ont pu mettre en place une politique de non-application (partielle) des dispositions de leur loi sur l'opium.

Dans ce cas, le système de justice pénale du pays est tel qu'il est possible d'invoquer un principe qui fait que la convention elle-même n'est pas violée. Dans la mesure où ce principe est conforme au principe de la souveraineté, on ne peut pas dire que les Néerlandais contreviennent à la convention. C'est la même chose pour la Convention de 1988; je vous en parlerai.

La Convention de 1988 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes porte en grande partie sur cette interprétation au sujet du trafic illicite de stupéfiants.

Voici ce qu'on peut y lire au sujet de la portée de la convention:

L'objet de la présente Convention est de promouvoir la coopération entre les Parties de telle sorte qu'elles puissent s'attaquer avec plus d'efficacité aux divers aspects du trafic

psychotropic substances having an international dimension. In carrying out their obligations under the Convention, the Parties shall take necessary measures, including legislative and administrative measures, in conformity with the fundamental provisions of their respective domestic legislative systems.

A series of offences are set out in the 1988 convention. The first series of offences deals exclusively with trafficking, including cultivation of cannabis. There is then a second major provision which deals exclusively with the offence of consumption for personal use. I will read that article to you to give you an idea of some of the qualifications set out in it.

Article 3 2. of that convention provides:

Subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system, each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under its domestic law, when committed intentionally, the possession, purchase or cultivation of narcotic drugs or psychotropic substances for personal consumption contrary to the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention.

This provision was essentially the result of horse trading. During the creation of the 1988 convention, Mexico apparently raised the objection that the burden seemed to be placed too heavily on the producing nations and insisted that there be some kind of balance put in. As a result, this provision was inserted in the treaty.

Note the qualifications here. This obligation is made subject to the constitutional principles and the basic concepts of the state's legal system. As well, it only applies to personal consumption that is contrary to the 1961 convention. It picks up on the exemption for medical and scientific purposes.

One of the issues here is this phrase "subject to the constitutional principles and the basic concepts of each state's system". A decision in Germany in 1994 dealt with the issue of whether their drug statute was unconstitutional. The court held that it was but also held that the police and prosecutors should refrain from enforcement where cannabis was possessed in small amounts and exclusively for personal consumption. They based this interpretation again on certain aspects of their legal system; their principles of appropriateness and relativity. They concluded that there should be a proportionality test between the offence and the punishment.

It is my understanding that while the German constitutional court has not ruled their basic drug law unconstitutional, it has nonetheless provided a judicial decision that prosecutors should not pursue prosecution for possession of small amounts of cannabis for personal use alone.

illicite des stupéfiants et des substances psychotropes qui ont une dimension internationale. Dans l'exécution de leurs obligations aux termes de la Convention, les Parties prennent les mesures nécessaires, y compris des mesures législatives et réglementaires compatibles avec les dispositions fondamentales de leurs systèmes législatifs internes respectifs.

La convention de 1988 prévoit toute une série d'infractions. La première concerne expressément le trafic, qui inclut la culture du cannabis. Il y a ensuite une deuxième disposition majeure qui porte exclusivement sur l'infraction que constitue la consommation personnelle. Je vais vous lire cet article pour vous donner une idée des réserves qui y sont prévues.

Le paragraphe 3 2. de la convention se lit comme suit:

Sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique, chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, à la détention et à l'achat de stupéfiants et de substances psychotropes et à la culture de stupéfiants destinés à la consommation personnelle en violation des dispositions de la Convention de 1961, de la Convention de 1961 telle que modifiée ou de la Convention de 1971.

Cette disposition est essentiellement le résultat d'un compromis. Pendant les négociations portant sur la convention de 1988, le Mexique avait apparemment soulevé l'objection que le fardeau semblait peser trop lourd sur les nations productrices et il avait insisté pour qu'il y ait un certain équilibre dans le traité. C'est ainsi que cette disposition y a été ajoutée.

Vous remarquerez les réserves qu'elle contient. L'obligation qui y est imposée est assujettie aux principes constitutionnels et aux concepts fondamentaux du système juridique de chaque État. En outre, elle ne s'applique qu'à la consommation personnelle, contrairement à la convention de 1961. Et elle reprend l'exemption touchant les fins médicales et scientifiques.

Un des éléments à retenir, c'est que la Convention s'applique «sous réserve (des) principes constitutionnels (de chaque État) et des concepts fondamentaux de son système juridique». Il y a eu en Allemagne, en 1994, une décision sur la constitutionnalité de la loi de ce pays en matière de stupéfiants. Le tribunal a statué que cette loi était constitutionnelle, mais il a également soutenu que la police et l'accusateur public ne devraient pas l'appliquer dans les cas de possession de petites quantités de cannabis destinées exclusivement à un usage personnel. Cette interprétation se fondait encore une fois sur certains aspects du système juridique du pays, à savoir les principes de la convenance et de la relativité. Le tribunal avait conclu que le châtiment devait être proportionnel au crime.

Mon interprétation, c'est que même si le tribunal constitutionnel allemand n'a pas jugé inconstitutionnelle la principale loi de ce pays en matière de stupéfiants, il a quand même rendu une décision judiciaire selon laquelle la possession de petites quantités de cannabis destinées exclusivement à un usage personnel ne devrait pas être matière à accusation.

I mentioned that the alternatives are a constant theme throughout these conventions. With regard to the minor trafficking offences it provides that parties may provide, as alternatives to conviction or punishment, measures such as education and rehabilitation. The same provision applies to the personal consumption offence. Indeed, it is broader. Article 3 4.(d) reads:

The Parties may provide, either as an alternative to conviction or punishment, or in addition to conviction or punishment of an offence...measures for the treatment, education...or social reintegration of the offender.

It is clear that as an alternative to conviction or punishment under these treaties you may pursue other remedies, including educational remedies.

The phrase "subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system" raises the obvious question of what are the basic concepts of our legal system in terms of our criminal justice system. My interpretation of the wording of the treaty is that if one could make the argument that it is perfectly consistent with our constitutional principles and perfectly consistent with our basic concepts of our criminal justice system that, for example, cannabis be decriminalized, then clearly it would not run afoul of the provisions of this section.

In 1976, the Law Reform Commission of Canada published a report entitled 'Our Criminal Law' which set out a series of tests for when activities should be made criminal and when they should not be. Central to that discussion was the concept that the fundamental principle of restraint governed the application of the criminal law.

I argue that quite possibly the basic concepts of our criminal justice system include the fundamental principle of restraint in the application of the law and that, therefore, it would be perfectly appropriate for consideration to be given to whether we are fashioning our criminal law legislation with regard to drugs in accordance with that principle of restraint.

With regard to that particular principle, in 1981 the Department of Justice published in a paper in which they said that the Department of Justice approved the following principle with regard to what was called at that point the criminal law review which was set in place to fundamentally review the criminal law of Canada, which included the work by the Law Reform Commission. One of the principles they espoused in that document was that the criminal law should be employed to deal only with that conduct for which other means of social control are inadequate or inappropriate and which interferes with individual rights and freedoms only to the extent necessary for the attainment of its purpose.

Given these particular provisions in the treaties, what range of options are available? One of the best analyses that I have been able to discover in recent years is a monograph prepared for the Australian National Drug Strategy, a task force set up to examine cannabis and reforms which should be made to cannabis law in Australia. It canvassed the wide range of options available under that treaty. They concluded that there were a number of different

J'ai mentionné que toutes ces conventions proposent des mesures de rechange. Pour les infractions mineures liées au trafic, elles prévoient que les parties peuvent offrir des mesures comme l'éducation et la réinsertion sociale en remplacement par exemple d'une condamnation ou d'une peine. Cette disposition s'applique aussi à l'infraction touchant la consommation personnelle, et même de façon plus large. L'alinéa 3 4.d) se lit en effet comme suit:

Les Parties peuvent prévoir que des mesures de traitement, d'éducation (...) ou de réinsertion sociale de l'auteur de l'infraction soit remplaceront la condamnation ou la peine (...) soit s'y ajouteront.

Il est clair que ces traités permettent d'appliquer d'autres mesures correctives, notamment des mesures d'éducation, au lieu d'une condamnation ou d'une peine.

Les mots «sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique» soulèvent évidemment la question de la définition des concepts fondamentaux de notre propre système de justice pénale. Mon interprétation, c'est qu'il est tout à fait possible de soutenir que la décriminalisation du cannabis, par exemple, serait parfaitement conforme à nos principes constitutionnels et aux concepts fondamentaux de notre système de justice pénale, et qu'elle ne serait par conséquent pas contraire aux dispositions de cet article.

En 1976, la Commission de réforme du droit du Canada a publié un rapport sur le droit pénal canadien dans lequel elle établissait toute une série de critères sur la criminalisation de certaines activités. Le concept selon lequel le droit pénal s'appuie sur le principe fondamental de la modération était au coeur de son argumentation.

À mon avis, il est tout à fait possible que les concepts fondamentaux de notre système de justice pénale incluent le principe de la modération dans l'application de la loi et que, par conséquent, il soit parfaitement approprié de nous demander si nos dispositions pénales au sujet des stupéfiants sont conformes à ce principe de modération.

Le ministère de la Justice a d'ailleurs publié à ce sujet, en 1981, un document dans lequel il énonçait certains principes relatifs à ce qu'on appelait alors la révision du droit pénal, qui avait été entreprise pour revoir de fond en comble le droit pénal canadien et qui incluait le travail de la Commission de réforme du droit. Un des principes que le ministère approuvait dans ce document, c'est que le droit pénal doit porter uniquement sur les actes pour lesquels les autres moyens de contrôle social sont insuffisants ou inappropriés et qui empiètent sur les droits et libertés individuels, et seulement dans la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Quelles sont donc les options possibles à la lumière de ces dispositions? Une des meilleures analyses sur lesquelles j'ai réussi à mettre la main ces dernières années se trouve dans une monographie préparée dans le cadre de la stratégie nationale australienne sur les drogues, par un groupe de travail mis sur pied pour étudier la question du cannabis et les modifications qu'il serait possible d'apporter aux lois australiennes sur cette substan

interpretations possible with regard to all of these international conventions and cannabis use. The available options ranged from total prohibition — which is in effect the policy that the government is espousing now — to what is called a civil penalty. The civil penalty relates to two jurisdictions in Australia, those being the Australian Capital Territory and South Australia, where they have created fine expiation programs. It is akin to a parking ticket. The person receives a ticket and pays a minimal fine. The person does not have to go to court.

One of the obvious questions raised was whether such a scheme is consistent with the provisions of the international treaties. The Attorney General's department of Australia analyzed the provisions of the 1961 and 1988 conventions and made the following comments:

In relevant respects, the requirements of the 1961 and 1988 Conventions with respect to "personal consumption" conduct are not significantly different:

both require the elimination of all possession/or use (outside certain specified exceptions) —

I have gone into some of those exceptions.

neither therefore permits "legalization" of personal consumption;

both are aimed particularly at "trafficking" conduct —

Again, this aspect of aiming at trafficking conduct can be used as an interpretation guide as to the effect of the treaties.

It concludes:

neither requires criminal proceedings for personal consumption.

They go on to state that, as a result, in their view, these fine expiation programs were perfectly consistent with these conventions. In Australia, the position of the Attorney General's department is that such fine expiation programs, which are akin to a civil penalty rather than a criminal penalty, are perfectly consistent with the international conventions I just mentioned.

Senator Gigantès: I am puzzled by the use of the term "expiation".

Mr. Gilmour: The term is used because when you pay the fine, that is the end of it. It is my understanding that there is no criminal record.

Senator Gigantès: It is so Catholic a concept.

Mr. Gilmour: In addition to these international conventions dealing with drug use, there are a number of other international human rights conventions to which Canada is a signatory. It is essential to keep those in mind as well. I think in particular of the International Covenant on Civil and Political Rights. You

ce. Les auteurs y énumèrent toute la gamme des options offertes en vertu de ces traités, et concluent que diverses interprétations sont possibles pour l'application de toutes ces conventions internationales dans le cas du cannabis. Ces options vont de la prohibition totale — la politique que défend actuellement le gouvernement, en fait — à ce qu'on appelle une amende administrative. Cette dernière formule est déjà appliquée dans deux régions de l'Australie, le Territoire de la capitale fédérale et l'Australie-Méridionale, où on a mis sur pied des programmes d'amendes expiatoires. C'est un peu comme les contraventions pour stationnement illégal. La personne en cause reçoit une contravention et paie une amende minime; elle n'a pas besoin d'aller en cour.

Évidemment, certains observateurs se sont demandé si ces programmes respectaient les dispositions des traités internationaux. Le ministère du Procureur général de l'Australie a fait les commentaires suivants après avoir analysé les dispositions des conventions de 1961 et de 1988:

Sur les points qui nous intéressent, les conventions de 1961 et de 1988 ont des exigences sensiblement identiques au sujet de la «consommation personnelle»:

elles exigent toutes deux l'interdiction de toute possession ou consommation (sauf dans certains cas bien précis) —

Je vous ai déjà parlé de certaines de ces exceptions.

— aucune ne permet par conséquent la «légalisation» de la consommation personnelle;

toutes deux visent en particulier les comportements liés au «trafic» —

Encore une fois, le fait que ces conventions visent tout particulièrement les comportements liés au «trafic» peut guider notre interprétation des effets des traités.

Et les auteurs concluent:

— aucune n'exige de poursuites pénales pour consommation personnelle.

Ils ajoutent que, d'après eux, ces programmes d'amendes expiatoires sont par conséquent tout à fait conformes à ces conventions. En Australie, le ministère du Procureur général est donc d'avis que ces programmes d'amendes expiatoires, qui s'apparentent à des sanctions administratives plutôt que pénales, respectent entièrement les conventions internationales que je viens de mentionner.

Le sénateur Gigantès: Le terme «expiatoire» me semble un peu bizarre.

M. Gilmour: Il signifie qu'une fois l'amende payée, c'est fini. Si j'ai bien compris, il n'y a pas de casier judiciaire.

Le sénateur Gigantès: C'est une notion typiquement catholique!

M. Gilmour: En plus de ces conventions internationales qui portent sur l'usage de stupéfiants, il existe un certain nombre de conventions internationales sur les droits de la personne, dont le Canada est signataire. Il est essentiel d'en tenir compte aussi. Je pense en particulier au Pacte international sur les droits civils et

may recall that that guarantees protection of life, liberty and security of the person. It also protects unwarranted attacks on privacy. The question which arises is whether there has been an attempt to strike a balance between these two types of conventions. This is something which might be raised later on. The argument would be that, consistent with our heritage as a people who believe in fundamental rights, the provisions of these international human rights treaties should be taken into account in determining the full scope to which we should be entering into drug conventions, international trafficking treaties and the like.

I have two more important points. All of these treaties provide clearly that parties may seek to amend provisions of the treaties. If they believe that the treaties are too harsh, there are procedures to attempt to amend. Alternatively if they feel that the treaties are too harsh, they can formally denounce the treaties and thereby withdraw from them.

As I mentioned, these international conventions have been subject to a variety of interpretations. One of the major criticisms made by some people in Australia is that these international conventions have effectively denied the ability of the parties to the conventions to determine their own domestic policy. In other words, they have become mixed up or turned around. I should like to quote a provision from that monograph of the Australian, 'Legislative options for cannabis in Australia' as follows:

An important question to be answered is whether Australian drug laws, so long dominated and directed by influences beyond our shores, and so little attuned to Australia's own circumstances, should continue to be determined externally. As cautious an inquiry as the Williams Royal Commission —

— that was a commission on drug use in Australia —

— commented, in relation to the Single Convention, that the spirit and intention of the treaty was "a secondary matter in the sense that Australia must first decide what is the correct domestic policy and then shape its international course accordingly".

I should just like to stress that aspect as well. We must also keep in mind that from the context of a harm reduction perspective there are a number of provisions in these treaties that allow the opportunity to seek alternatives other than conviction and punishment pursuant to the criminal law. I mentioned the fine expiation program that exists in Australia. I mentioned Holland's experience where they have *de facto* decriminalization but a policy of non-prosecution, in fact allowance for the sale of cannabis in coffee shops. I have also mentioned the German constitutional court decision.

I mentioned the Swiss heroin trial programs and the proposal for a heroin trial program in the Australian Capital Territory. It is clear that those would not be in breach of the international conventions.

politiques. Vous vous rappelez probablement qu'il garantit la protection de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne. Il interdit également toute attaque injustifiée contre la vie privée. La question qui se pose, c'est si on a tenté d'établir un équilibre entre ces deux types de conventions. Nous pourrions en reparler. On peut prétendre que, puisque nous avons toujours été partisans des libertés fondamentales, nous devons tenir compte des dispositions de ces traités internationaux sur les droits de la personne pour déterminer dans quelle mesure nous devrions appliquer les conventions sur les stupéfiants, les traités internationaux sur leur trafic et les autres instruments du même genre.

J'ai deux autres observations importantes à vous faire. Tous ces traités prévoient clairement que les parties peuvent chercher à les faire modifier. Si elles jugent les traités trop durs, elles ont à leur disposition des mécanismes leur permettant de les faire modifier; elles peuvent aussi les dénoncer officiellement et s'y soustraire par le fait même.

Comme je l'ai déjà mentionné, ces conventions internationales ont donné lieu à diverses interprétations. Un des principales critiques formulées à leur égard en Australie, c'est qu'elles nient à toutes fins utiles à leurs signataires la capacité de déterminer leur propre politique intérieure. C'est pour cette raison qu'elles sont souvent diluées ou contournées. Je voudrais vous citer à ce sujet un extrait d'une monographie australienne intitulée *Legislative options for cannabis in Australia*:

Il est important de se demander si les lois australiennes sur les stupéfiants, dominées et orientées depuis si longtemps par des influences étrangères et si peu conformes à la situation particulière de l'Australie, devraient continuer d'être dictées à l'extérieur de chez nous. Comme l'a fait remarquer la Commission royale d'enquête Williams, pourtant très prudente, ...

...il s'agit d'une commission australienne sur l'usage des drogues...

... au sujet de la Convention unique, l'esprit et l'intention de ce traité sont secondaires, en ce sens que l'Australie doit d'abord fixer sa politique intérieure et façonner ensuite sa position internationale en conséquence.

J'insiste aussi sur cet aspect. Il faut se rappeler que, dans une perspective de réduction des préjudices, ces traités contiennent un certain nombre de dispositions qui permettent d'appliquer d'autres solutions que des condamnations ou des sanctions à caractère pénal. J'ai déjà mentionné le programme d'amendes expiatoires qui existe en Australie. Je vous ai parlé aussi de l'expérience des Pays-Bas, où il y a une décriminalisation *de facto* et une politique de non-accusation, qui permet en fait la vente de cannabis dans les cafés. J'ai également évoqué la décision du tribunal constitutionnel allemand.

Je vous ai parlé des programmes expérimentaux destinés aux héroïnomanes, en Suisse, et de ceux que les Australiens se proposent d'implanter dans le Territoire de la capitale fédérale. Il est clair que ces programmes ne contreviennent pas aux conventions internationales.

I hope that gives you an overview of the effects of these treaties.

Senator Doyle: Thank you for a very clear and interesting overview of the situation.

We are aware that withdrawing and denouncing are available to us. Would you like to comment on the more subtle approach, country-to-country or department-to-department, about how laws should be enforced within the context, if you will, or without necessarily vacating the treaties?

Some of our witnesses have made it obvious that there are pressures brought to bear on people in the field here not to open the doors, not to decriminalize, not to become more liberal in interpretation of the law, and that to that extent we are pushed and shoved by our American cousins who may not be so concerned about what happens in Australia but regard us with the same affection they devote to Cuba, Mexico and other close neighbours in saying that if we change our interpretation of these treaties we are opening the door to difficulties in the arrangement of ordinary affairs back and forth.

Mr. Gilmour: Your comments remind me of a slight variation of one of my favourite Humphrey Bogart lines, which would be "Yankee spank".

Canada's obligation is to determine what is best for the people of Canada. I mentioned Australia mainly because, like us, it is a commonwealth country; like us, it is a multicultural country. It has about the same population as us. Its great advantage, of course, is that it is so far away from the United States.

However, in Europe, and in England, for example, tremendous change is taking place to the extent that I think it is fair to say that the United States is becoming a little more the odd man out.

For many years Holland has practised the policy of *de facto* decriminalization. However, in the context of the provision of heroin to heroin users, England, for example, has never in its entire history prohibited outright the ability of doctors to prescribe heroin to heroin users. That has always been part of their drug strategy.

I mentioned the decision of the German constitutional court. Increasingly at the local level in some of the major cities in Germany there is movement toward harm reduction and lobbying to change the law in a more substantive way.

In France, although the law has not been changed, a year and a half ago the Henrion Commission reported and recommended the decriminalization of small amounts of cannabis and even alluded to the possibility that at some point in time, depending upon how that worked, they may consider regulation of cannabis use.

We are seeing a movement toward a pragmatic harm reduction approach in many countries. We are so close to the United States which has for so long advanced the prohibitionist policy that sometimes it is difficult for us to look further afield and see what

J'espère vous avoir donné là une assez bonne idée générale des effets de ces traités.

Le sénateur Doyle: Je vous remercie de ce survol très clair et très intéressant de la situation.

Nous sommes conscients que le Canada peut se soustraire aux traités et les dénoncer. Mais j'aimerais vous entendre parler de l'approche plus subtile, de pays à pays ou de ministère à ministère, sur la façon dont nous devrions appliquer nos lois dans ce contexte, si vous voulez, sans nécessairement mettre les traités de côté.

Certains de nos témoins nous ont bien fait comprendre que les gens d'ici subissent toutes sortes de pressions; on nous demande de ne pas ouvrir la porte, de ne pas décriminaliser, de ne pas interpréter la loi de manière plus libérale. Et il y aussi nos cousins américains qui nous bousculent un peu; ils ne s'intéressent pas tellement à ce qui se passe en Australie, mais ils nous portent la même affection qu'à Cuba, au Mexique et à leurs autres voisins proches, en nous disant que si nous modifions notre interprétation de ces traités, nous nous exposons à toutes sortes de difficultés dans la conduite des affaires courantes entre nos deux pays.

M. Gilmour: Vos commentaires me rappellent, avec une petite variante, une des phrases d'Humphrey Bogart que je préfère, au sujet de la toute-puissance des Américains.

Le Canada doit déterminer ce qui est préférable pour la population canadienne. Si je vous ai parlé de l'Australie, c'est surtout parce que, comme nous, c'est un pays du Commonwealth; comme nous, c'est aussi un pays multiculturel. Et sa population est à peu près la même que la nôtre. Son grand avantage, bien sûr, c'est qu'elle est extrêmement loin des États-Unis.

Mais en Europe, en Angleterre, par exemple, on assiste à d'énormes changements, à un point tel qu'on peut maintenant affirmer que ce sont les États-Unis qui commencent à faire bande à part.

Pendant des années, les Pays-Bas ont pratiqué une politique de décriminalisation *de facto*. Mais pour ce qui est de la possibilité de prescrire de l'héroïne aux héroïnomanes, l'Angleterre, par exemple, n'a jamais — au grand jamais — interdit complètement aux médecins de le faire. Cela a toujours fait partie de la stratégie britannique face aux stupéfiants.

J'ai mentionné tout à l'heure la décision du tribunal constitutionnel allemand. De plus en plus, dans certaines grandes villes d'Allemagne, on met l'accent au niveau local sur la réduction des préjudices et on fait des pressions pour faire changer la loi de façon plus substantielle.

En France, même si les lois n'ont pas changé, la Commission Henrion a recommandé la décriminalisation de la possession de petites quantités de cannabis, dans le rapport qu'elle a publié il y a un an et demi, et a même évoqué la possibilité de réglementer éventuellement l'usage du cannabis, selon les résultats qu'aurait la décriminalisation.

On constate donc dans de nombreux pays un mouvement vers des mesures pragmatiques de réduction des préjudices. Mais nous sommes très proches des États-Unis, qui prônent une politique prohibitionniste depuis tellement longtemps qu'il est parfois

is happening. It is very healthy for us to consider what other jurisdictions are doing. Do not forget, as well, that it is possible that in the future the United States may change its minds with regard to prohibition. That is a possibility, not a probability, at this point, but it is fair to say that increasingly in the last few years more persons well known to the public have spoken out publicly against a strong prohibitionist approach. I think particularly of people such as William Freedman and William F. Buckley.

Senator Doyle: If you have been convicted of having even the smallest amount of cannabis on your person while crossing the border, you are no longer welcome in the United States. Experts in various fields who wish to attend conferences or meetings in the United States which are vital in their trades have had great difficulty breaching that wall if they have a record for even the tiniest of offences.

Are we likely to see an easing of that or an intensification of that if we move in the direction we are contemplating here today?

Mr. Gilmour: I am not sure I understood the question. Are you asking whether, if we create a provision whereby simple possession of cannabis does not result in a criminal record, that would facilitate the movement of Canadians to the United States and back?

Senator Doyle: I was merely using the movement across the border as an example of how tough they are in pursuing people who have any kind of criminal record.

Mr. Gilmour: They are very tough. I tried to make this point earlier and perhaps was not totally successful. I think it is most useful to consider in this context what the appropriate role of criminal law should be. If you compare our current drug legislation to the Criminal Code generally, you will find great disparity and, in my view, great incoherence. For example, in the provisions dealing with impaired driving, clearly Parliament attempted to strike a balance between the rights of an individual and the protection of society and decided that that balance was at the point in time when a person, when abusing himself or herself through alcohol, posed a danger to the public. That seems to me a perfectly legitimate response for the criminal law because, after all, the criminal law is the most punitive measure by which society condemns a person's actions.

When you compare that kind of approach to what has happened with regard to our drug legislation, great incoherence appears. Nowhere does the principle of restraint in the application of criminal law appear. Where is the aspect of individual privacy, for example? Where is the aspect of a person's liberty to move around when he is presenting no risk to others?

I simply say that there appears to be great incoherence between the two approaches. Perhaps it would be more appropriate if the general principles of criminal law were applied equally to all forms of criminal conduct, including the area of drug offences. That is why I tried to make the point in terms of this phrase

difficile pour nous d'aller voir ce qui se passe un peu plus loin. Or, il est très sain d'examiner ce qui se fait ailleurs. Il ne faut pas oublier non plus que les États-Unis pourraient très bien changer d'idée un jour au sujet de la prohibition. C'est une possibilité — pas encore une probabilité pour le moment, mais il faut reconnaître que de plus en plus, ces dernières années, des personnalités bien connues se sont élevées publiquement contre l'approche prohibitionniste stricte. Je pense en particulier à des gens comme William Freedman et William F. Buckley.

Le sénateur Doyle: Si vous êtes reconnu coupable de possession de cannabis, même en quantité infime, quand vous passez la frontière, vous n'êtes plus le bienvenu aux États-Unis. Des spécialistes dans divers domaines, qui veulent assister aux États-Unis à des conférences ou à des rencontres essentielles à leur travail, ont beaucoup de mal à briser ce mur parce qu'ils possèdent un dossier pour la plus minime des infractions.

Est-ce que nous pouvons nous attendre à un assouplissement dans ce domaine ou au contraire à une intensification des mesures de ce genre si nous nous orientons dans la voie que nous envisageons ici aujourd'hui?

M. Gilmour: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre question. Vous voulez savoir si l'adoption, par le Canada, d'une disposition selon laquelle la simple possession de cannabis n'entraînerait pas de casier judiciaire permettrait aux Canadiens d'entrer plus facilement aux États-Unis et d'en revenir?

Le sénateur Doyle: J'ai parlé des frontières pour illustrer à quel point les Américains sont sévères vis-à-vis des gens qui ont un dossier criminel, pour quelque raison que ce soit.

M. Gilmour: Ils sont effectivement très sévères. J'ai essayé de le faire ressortir tout à l'heure, mais je n'ai peut-être pas parfaitement réussi. Je pense qu'il est très utile de se demander, dans ce contexte, quel devrait être le rôle du droit pénal. Si vous comparez nos lois actuelles sur les stupéfiants et le Code criminel en général, vous constaterez des différences importantes et, à mon avis, une grande incohérence. Par exemple, en ce qui concerne les dispositions sur la conduite avec facultés affaiblies, il est clair que le Parlement a essayé d'établir un équilibre entre les droits individuels et la protection de la société et qu'il a décidé que le point tournant, c'est quand la personne qui se fait du tort à elle-même en consommant de l'alcool constitue aussi un danger pour ses concitoyens. Cela me semble une réponse tout à fait légitime au sujet du rôle du droit pénal, qui porte après tout sur les mesures les plus punitives par lesquelles la société condamne les actes de quelqu'un.

Quand on compare ce genre d'approche à ce qui s'est passé au sujet de nos lois sur les stupéfiants, on s'aperçoit qu'il y a beaucoup d'incohérence. On n'y retrouve nulle part le principe de la modération dans l'application de la loi. Où est le respect de la vie privée, par exemple? Que fait-on de la liberté d'agir à sa guise quand on ne présente aucun risque pour les autres?

Je veux simplement souligner qu'il semble y avoir une grande incohérence entre ces deux approches. Il serait peut-être plus approprié que les principes généraux du droit pénal s'appliquent de la même façon à toutes les formes d'actes criminels, y compris aux infractions liées aux stupéfiants. C'est ce que j'ai essayé de

“constitutional principles and basic concepts of our legal system”.

I hope that has answered the question somewhat.

Senator Doyle: We have been told by another witnesses that we have right now, and without any action on the part of the government, a *de facto* variety of rates of enforcement in this country and that in the Vancouver area simple possession is totally ignored now by the police. If that is the case, how far can we go in just letting the law fall into disuse?

Mr. Gilmour: I would think that rather than letting the law fall into disuse it would be more constructive to fashion a law in such a way that it is clear to all the citizens of Canada exactly under what circumstances conduct is criminal. As I mentioned before, criminal sanctions are the most severe way by which society denounces an individual's conduct. They are not akin to regulatory offences. The state is saying, “You have breached a fundamental value of our society.” I am somewhat at a loss to determine exactly what fundamental value has been breached in these particular circumstances.

Nonetheless, perhaps another alternative could be to follow what Holland has done. The Dutch have been able to create guidelines which have been uniformly applied by prosecutors. Perhaps the same kind of arrangement could be made in Canada to make certain that it is not only the police in Vancouver that are not prosecuting for small amounts, but that it is uniform application all across the country. If we have an inconsistent approach if terms of prosecutions, the impact of unbalanced and unfettered prosecutorial discretion is creating an unjust situation. Why should someone in Halifax, under the very same circumstances, be at risk of his or her liberty? Even if liberty is not at risk; even if we know that at the end of the day the person will only get a criminal fine, he or she has still been brought into the criminal courts and denounced as a criminal. That is why we have criminal law.

Senator Milne: Mr. Gilmour, yesterday we heard from two witnesses who very strongly represented that decriminalization of the possession of marijuana would result in an explosion of drug use among our young people. One of the them stated in a fairly heated manner, when asked about the results of the Dutch experiment, that unfortunately Amsterdam, which used to be a wonderful city, has been “destroyed” by their drug policies.

Could you respond to these two statements?

Mr. Gilmour: I would have assumed that if their policy had destroyed Amsterdam, the public officials in Holland would have responded by changing the policy. In fact, the opposite has happened. Recently the French government has publicly denounced Holland's approach, yet the Dutch have stood firm and said that they will continue this route. In fact, I read last week in *Time* magazine a column which made specific mention of a study just completed by the Dutch government. It would be most useful for this committee if officials of the Department of Justice

faire ressortir en invoquant «les principes constitutionnels et les concepts fondamentaux de notre système juridique».

J'espère que cela répond à peu près à votre question.

Le sénateur Doyle: D'autres témoins nous ont dit qu'il y a maintenant dans les faits, et sans que le gouvernement ait décidé quoi que ce soit, toutes sortes de degrés d'application de la loi dans notre pays et que, dans la région de Vancouver, par exemple, la police ne fait absolument rien dans les cas de possession simple. Si c'est le cas, jusqu'à quel point pouvons-nous tout simplement laisser la loi tomber en désuétude?

M. Gilmour: À mon avis, plutôt que de laisser la loi tomber en désuétude, il serait plus constructif de la formuler de façon à ce que tous les citoyens du Canada puissent savoir exactement dans quelles circonstances un acte est considéré comme criminel. Comme je l'ai déjà mentionné, les sanctions pénales sont les plus sévères par lesquelles la société dénonce la conduite d'un individu. Ce n'est pas la même chose que des sanctions réglementaires. L'État dit: «Vous avez enfreint une valeur fondamentale de notre société.» J'ai un peu de mal à comprendre exactement quelle valeur fondamentale est bafouée dans les cas de ce genre.

Mais il serait possible aussi de s'inspirer plutôt de ce qu'ont fait les Pays-Bas. Les Néerlandais ont réussi à formuler des directives que l'accusateur public applique de façon uniforme. Il serait possible d'en arriver à quelque chose du même genre au Canada pour nous assurer que la police de Vancouver n'est pas la seule à ne pas porter d'accusations pour la possession de petites quantités, mais que c'est la même chose partout au pays. Si la loi n'est pas appliquée de la même manière partout, la latitude totale en cette matière entraîne une situation tout à fait injuste. Pourquoi quelqu'un de Halifax devrait-il risquer de perdre sa liberté dans des circonstances exactement semblables? Même si sa liberté n'est pas menacée en réalité, même si nous savons qu'en définitive, cette personne se verra imposer seulement une amende pénale, il reste qu'elle aura été traînée devant un tribunal pénal et dénoncée comme criminelle. C'est pour cela que nous avons un droit pénal.

Le sénateur Milne: Monsieur Gilmour, nous avons entendu hier deux témoins qui étaient fermement convaincus que la décriminalisation de la possession de marijuana entraînerait une explosion de la consommation chez nos jeunes. Quand nous lui avons demandé son avis sur les résultats de l'expérience néerlandaise, un de ces témoins nous a dit sur un ton passablement enflammé qu'Amsterdam, qui était jadis une ville magnifique, avait malheureusement été «détruite» par la politique des Pays-Bas au sujet des drogues.

Qu'en pensez-vous?

M. Gilmour: Il me semble que, si leur politique avait détruit Amsterdam, les autorités néerlandaises auraient réagi en modifiant cette politique. En fait, c'est le contraire qui s'est produit. Le gouvernement français a dénoncé publiquement l'approche néerlandaise il y a quelque temps, mais les Néerlandais ont tenu tête et ont indiqué qu'ils allaient continuer dans cette voie. En fait, j'ai lu la semaine dernière dans le magazine *Time* un article où il était question d'une étude que vient de terminer le gouvernement néerlandais. Ce serait d'ailleurs très utile si les fonctionnaires du

or Health Canada could obtain for the committee a copy of that study — in English if possible — in order that you can determine whether such a comment is founded on fact.

Senator Milne: Has there been any indication of an increase in drug use among young people in Australia?

Mr. Gilmour: I cannot comment authoritatively on that. This document, 'Legislative options for cannabis in Australia', analyzes some of the studies that have been done on the fine expiation programs. My recollection is that there has not been a major increase. If there was an increase, it would have been only initially. I would have to get back to the committee on that.

I received some material a couple of years ago from the Dutch ministry of health relating to personal consumption of cannabis in Holland. There has been no increase there according to that material. I will double check that. If you wish, I will provide you with copies of that material.

I suspect that when you look at the material provided by the studies themselves you will find that there has been no dramatic increase of drug use among youth at all. In fact, for comparative purposes it would be useful to look not only at those states that have adopted a decriminalization policy but also at those states which have continued a policy of prohibition. I suspect that if you look at those states in the United States which have continued a policy of criminalization, you will find that there has been perhaps an even greater increase in drug use. There are a few states in the United States which have adopted a policy of decriminalization. I will try to provide that information to you.

Senator Jessiman: Mr. Gilmour, what is the Canadian Foundation for Drug Policy and how does it function?

Mr. Gilmour: The foundation was set up a couple of years ago with a group of experts in a variety of areas relating to drug use and the law. Mr. Eugene Oscapella and Ms Diane Riley are both here today. Ms Riley is an expert on drugs and pharmacology and also very much an expert on practices in other jurisdictions. Mr. Oscapella is a long-time researcher in the area of criminal laws and drugs.

As for my own background, for 11 years I worked with the Law Reform Commission of Canada in its attempt to rewrite the Criminal Code and bring it into the 21st century. So my perspective is largely one of criminal policy and when it is appropriate to use the criminal law, not only in relation to drugs offences but to all crimes.

There are others with the foundation as well. It is a non-profit organization.

Senator Jessiman: How many people are involved?

Mr. Gilmour: I believe there are 11 people.

Senator Jessiman: Where is your head office?

Mr. Gilmour: It is here in Ottawa.

ministère de la Justice ou de Santé Canada pouvaient en obtenir un exemplaire — en anglais si possible — à l'intention du comité pour que vous puissiez déterminer si ces affirmations sont fondées.

Le sénateur Milne: Est-ce qu'on a constaté une augmentation de la consommation de drogues chez les jeunes australiens?

M. Gilmour: Je n'en suis pas certain. Le document dont je vous ai parlé, «Legislative options for cannabis in Australia», contient une analyse de quelques-unes des études qui ont été réalisées sur le programme d'amendes expiatoires. Si je me rappelle bien, il n'y a pas eu d'augmentation majeure. S'il y en a eu une, c'est seulement au début. Mais il faudra que je vérifie.

J'ai reçu il y a quelques années de la documentation du ministère néerlandais de la Santé au sujet de la consommation personnelle de cannabis aux Pays-Bas. D'après ces documents, il n'y a pas eu d'augmentation, mais je vais vérifier cela aussi. Si vous le voulez, je pourrai vous faire parvenir des copies de ces documents.

Il me semble que ces études n'ont révélé aucune augmentation majeure de la consommation de drogues chez les jeunes. En fait, pour des fins de comparaison, il serait utile de regarder ce qui se passe non seulement dans les États qui ont adopté une politique de décriminalisation, mais aussi dans ceux qui ont maintenu leur politique de prohibition. Je suis prêt à parier que, dans les États des États-Unis où la politique de criminalisation a été maintenue, on a constaté en fait une augmentation encore plus grande de la consommation. Il y a quelques États américains qui ont adopté une politique de décriminalisation. Je vais essayer de vous fournir de l'information à ce sujet-là.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Gilmour, qu'est-ce que la Canadian Foundation for Drug Policy et comment fonctionne-t-elle?

M. Gilmour: Cette fondation, créée il y a quelques années, regroupe des spécialistes de divers domaines liés à la consommation de drogues et au droit. M. Eugene Oscapella and Mme Diane Riley sont tous les deux ici aujourd'hui. Mme Riley est spécialiste des drogues et de la pharmacologie, et elle est très informée sur ce qui se passe ailleurs. M. Oscapella fait depuis longtemps de la recherche dans le domaine des lois pénales relatives aux stupéfiants.

Quant à moi, j'ai travaillé 11 ans pour la Commission de réforme du droit au moment où elle tentait de réécrire le Code criminel et de le moderniser pour le XXI^e siècle. J'aborde donc la question surtout dans la perspective de la politique pénale et des situations dans lesquelles il est approprié d'avoir recours au droit pénal, non seulement pour les infractions liées aux stupéfiants mais pour tous les crimes.

La fondation compte également d'autres personnes. C'est une organisation sans but lucratif.

Le sénateur Jessiman: Combien compte-t-elle de personnes?

M. Gilmour: Je pense que nous sommes 11.

Le sénateur Jessiman: Où se trouve votre siège social?

M. Gilmour: Ici, à Ottawa.

Senator Jessiman: Are you counsel on their behalf? Do you work for the foundation full time?

Mr. Gilmour: I work with the foundation free of charge in the evenings and weekends outside of my regular job.

Senator Jessiman: Are there similar foundations in other countries?

Mr. Gilmour: There are as a matter of fact. There is a foundation in New York City called the Lindesmith Institute which is dedicated to the cause of criminal law reform. It contains a wealth of knowledge in terms of obtaining recent reports from around the world. There are as well foundations here in Canada; the Addictions Research Foundation and the Canadian Centre for Substance Abuse. There are similar organizations in Europe.

Senator Jessiman: Do you exchange information between foundations?

Mr. Gilmour: Yes, we do.

Senator Jessiman: Do you meet at any time during the year?

Mr. Gilmour: I have not this year.

Senator Jessiman: Do the foundations meet?

Mr. Gilmour: I am not so sure that they meet in person, but by virtue of the magic of the Internet there is quite regular contact. We contact each other to find out what is currently happening in the various jurisdictions. We attempt to keep up to date on what is happening in other jurisdictions around the world and to provide up-to-date information to the Canadian public on this important issue.

Senator Jessiman: The two gentlemen who testified yesterday were against any kind of possession. The material often refers to "small amounts" of marijuana. Thirty grams seems to be what is considered a small amount. One of the gentlemen provided us with a large cache of what I guess were joints. They looked like cigarettes. He said that the number of joints rolled from this 30 grams could not be for personal use, that there was just too much, that before it lost its power it would have to be shared with others.

Is 30 grams a large amount? It certainly looked like a lot of cigarettes.

Mr. Gilmour: One of my major weaknesses is that I never converted easily to the metric system.

You could look at the legislation in Australia dealing with the fine expiation schemes to get an idea of the type of limit they set with regard to this.

Senator Jessiman: They said that cannabis, or marijuana, are three times as addictive as cigarettes or alcohol. Have you ever heard that?

Mr. Gilmour: I have not heard that before. We previously provided the committee with some material which contains a recent article about the harmful effects of marijuana being a myth.

Le sénateur Jessiman: Êtes-vous l'avocat de la fondation? Travaillez-vous pour elle à plein temps?

M. Gilmour: Je travaille pour la fondation bénévolement, le soir et les fins de semaine, en dehors de mon travail régulier.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il des fondations semblables dans d'autres pays?

M. Gilmour: En fait, oui. Il y en a une à New York; il s'agit de l'Institut Lindesmith, qui se consacre à la cause de la réforme du droit pénal. C'est une mine de renseignements sur les rapports récents publiés dans le monde entier. Il y a aussi d'autres fondations ici au Canada: la Fondation de la recherche sur la toxicomanie et le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. On retrouve également des organisations similaires en Europe.

Le sénateur Jessiman: Échangez-vous de l'information entre fondations?

M. Gilmour: Oui.

Le sénateur Jessiman: Vous rencontrez-vous à l'occasion?

M. Gilmour: Je n'ai participé à aucune rencontre cette année.

Le sénateur Jessiman: Mais les membres de ces fondations se rencontrent?

M. Gilmour: Je ne suis pas sûr qu'ils se rencontrent personnellement, mais ils sont en contact assez soutenu grâce à la magie d'Internet. Nous communiquons les uns avec les autres pour savoir ce qui se fait en ce moment ailleurs que chez nous. Nous essayons de nous tenir au courant de ce qui se passe un peu partout dans le monde et de fournir à la population canadienne une information à jour sur cette question importante.

Le sénateur Jessiman: Les deux messieurs qui ont témoigné hier étaient opposés à toute forme de possession. Il est souvent question de «petites quantités» de marijuana, et on semble considérer que 30 grammes constituent une petite quantité. Un des témoins nous a apporté toute une provision de quelque chose qui ressemblait à des cigarettes; je suppose que c'était des joints. Il nous a dit que le nombre de joints qu'on pouvait rouler avec 30 grammes était trop élevé pour la simple consommation personnelle; il y en avait tout simplement trop et, avant que le produit perde son effet, il fallait le partager avec d'autres.

Est-ce que 30 grammes représentent une grande quantité? Il m'a semblé en tout cas qu'il y avait beaucoup de ces cigarettes.

M. Gilmour: Je n'ai jamais pu faire facilement la conversion au système métrique; c'est une de mes grandes faiblesses.

Mais vous pourriez examiner la loi australienne sur les programmes d'amendes expiatoires pour avoir une idée de la limite fixée là-bas à cet égard.

Le sénateur Jessiman: Ces témoins nous ont dit que le cannabis, ou la marijuana, créait une accoutumance trois fois pire que la cigarette ou l'alcool. Avez-vous déjà entendu cela?

M. Gilmour: Non, jamais. Nous avons déjà fourni de la documentation à ce sujet-là au comité, notamment un article récent sur le fait que les effets néfastes de la marijuana sont une pure invention.

You may be aware as well of recent articles in the British Medical Association journal and another English medical journal which was very critical of the criminal prohibition of cannabis. I believe that if you were to look at the most recent medical literature with regard to this, you would find that that kind of statement is inaccurate.

There are a series of four monographs accompanying the report with regard to the Australian study which contain an analysis of the medical effects of marijuana as well. I can provide that to the committee later as well.

Senator Jessiman: You said that England provides heroin to addicts. How do they deal with marijuana and/or cannabis?

Mr. Gilmour: I believe that cannabis is treated much the same as it is here in Canada. I think it is primarily with regard to heroin and not cannabis. In a sense, England has one foot in the prohibitionist camp and one foot out of it.

Senator Lewis: Mr. Gilmour, I got the impression from what you told us earlier, and from looking at the 1961 Single Convention, that the obligation on Canada under this convention is to ensure that offences are punishable when committed intentionally and that serious offences are liable to adequate punishment particularly by imprisonment or other penalties of deprivation of liberty.

This is made subject to its constitutional limitations. Article 36 4 provides:

Nothing contained in this article shall affect the principle that the offences to which it refers shall be defined, prosecuted and punished in conformity with the domestic law of a Party.

I get the impression that the obligation is to provide for punishable offences and then to provide the penalties, but that there can be a range of what those penalties are. The convention does not set out what the penalties must be. Within that context, we would be observing our obligations if our own domestic law provides this range of penalties, but, curiously, it says "but in the case of serious offences". It does not define serious offences. Then, of course, we must provide for imprisonment.

Does this bill conform with these provisions? The bill does provide for the range of penalties and I believe that in the case of what we might consider serious it provides for imprisonment. Does the bill, in that sense, seem to conform with the convention?

Mr. Gilmour: You may be missing the fact that the 1961 convention also allows for alternative remedies other than conviction or punishment. There are two important aspects here. First, instead of conviction or punishment, alternative remedy could be provided under the 1961 convention and the other conventions. If you look strictly at the penalty provisions as defined in Article 36 of the Single Convention, they do appear to make a distinction between what I would call regulatory offences or administrative offences and serious offences. Therefore, it

Vous avez peut-être entendu parler également d'articles publiés récemment dans le journal de l'association des médecins de Grande-Bretagne et dans un autre journal médical britannique où on critiquait vivement la prohibition et la criminalisation du cannabis. Je pense que si vous parcourez les comptes rendus médicaux les plus récents à ce sujet, vous y verrez que cette affirmation est inexacte.

Le rapport sur l'étude australienne s'accompagne d'une série de quatre monographies où il est question aussi des effets de la marijuana sur la santé. Je peux vous les faire parvenir plus tard également.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit qu'en Angleterre, on fournit de l'héroïne aux héroïnomanes. Qu'est-ce qu'on y fait au sujet de la marijuana, ou du cannabis?

M. Gilmour: Je pense que le cannabis y est traité à peu près de la même façon qu'ici au Canada. Les programmes britanniques portent avant tout sur l'héroïne, et non sur le cannabis. En un sens, l'Angleterre a donc un pied dans le camp prohibitionniste et l'autre à l'extérieur.

Le sénateur Lewis: Monsieur Gilmour, d'après ce que vous nous avez dit plus tôt, et après avoir parcouru la convention unique de 1961, j'ai l'impression que les obligations du Canada, en vertu de cette convention, consistent à s'assurer que les infractions sont punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement et que les infractions graves sont punissables de peines appropriées, en particulier l'emprisonnement ou d'autres peines privatives de liberté.

Mais cette disposition s'accompagne de certaines restrictions d'ordre constitutionnel. Le paragraphe 36 4 prévoit en effet:

Les dispositions du présent article seront limitées en matière de compétence par la législation pénale de chacune des Parties.

J'ai l'impression que l'obligation consiste à déterminer quelles sont les infractions punissables et à prévoir ensuite des peines, mais que ces peines peuvent être très variées. La Convention ne précise pas ce qu'elles doivent être. Dans ce contexte, nous respecterions cette obligation si notre droit prévoyait cette gamme de peines; curieusement, il est question d'«infractions graves», mais sans définition. À ce moment-là, bien sûr, nous devons prévoir des peines d'emprisonnement.

Ce projet de loi est-il conforme à ces dispositions? Il prévoit toute une gamme de peines et je pense que, dans les cas que nous pourrions juger graves, il prévoit un emprisonnement. En ce sens, est-ce qu'il respecte la convention?

M. Gilmour: Vous semblez oublier que la Convention de 1961 permet également des mesures de rechange aux condamnations ou aux peines. Il y a deux aspects importants. Premièrement, la convention de 1961 et les autres permettent des mesures de rechange pour remplacer les condamnations ou les peines. Si on s'en tient strictement à ce que dit l'article 36 de la Convention unique au sujet des peines, on se rend compte que cette disposition semble faire une distinction entre ce que j'appellerais les infractions réglementaires ou administratives et les infractions

would be consistent at least with the 1961 convention to consider possible schemes whereby you could conceive of simple possession of a lesser amount of cannabis as being more of an administrative offence rather than a criminal offence.

There is the other aspect of constitutional limitations. It is interesting to note the difference between that phrase and the broader phrase used in the 1988 convention with regard to personal consumption which talks about constitutional principles and basic concepts of the legal system.

Our approach would be to advocate that in this particular context, given the alternative remedies available, given the distinction between lesser offences and more serious ones, it would be more consistent with the thrust of the 1961 convention to move away from criminal prohibition and criminal punishment.

Senator Lewis: Of course, these conventions have to be rather general in one sense, do they not? That is why that provision is there. It provides that nothing contained in the article shall affect the principle that the offences to which it refers shall be defined, prosecuted and punished in conformity with the domestic law of the parties, so it leaves it up to the parties. It would have to, of course.

Mr. Gilmour: The Department of Justice might disagree with me on this, but I think it does give a certain leeway and flexibility to the domestic party to determine precisely how to define the offence and perhaps possible defences.

Senator Lewis: Senator Doyle referred to the situation in Vancouver where we understand that many of these offences are being ignored. The conventions only provide that a party shall adopt such measures providing for punishment. They say nothing about enforcement. There is a difference between having the provision and the actual enforcement.

Mr. Gilmour: That appears to be the approach of the Attorney General's department with regard to the fine expiation programs and their assessment of whether they run afoul of the 1988 and 1961 conventions. As I mentioned, they came to the conclusion that although the conventions may oblige that the offences be created, there is no necessity to prosecute.

In Holland, they have the law on the books, but in accordance with their principles of criminal justice they have determined that the more appropriate response is to carve out an area in which those who wish to use cannabis in small amounts may do so. They do it for a very valid reason, that is, to separate out what they consider to be the more harmful effects of hard drugs from the lesser effects of the soft drugs. Their view is that that is a means by which to reduce the amount of harm that drug use causes in society.

This is the adoption of procedures by the criminal justice system in at least one state in order to accommodate what they consider to be a pragmatic response to reduce the harm of drug

graves. Par conséquent, nous respecterions au moins la convention de 1961 si nous envisagions par exemple de considérer la simple possession de petites quantités de cannabis comme une infraction à caractère administratif plutôt que comme un acte criminel.

Il y a aussi la question des réserves d'ordre constitutionnel. Il est intéressant de noter la différence entre cette phrase et la formulation plus générale employée dans la convention de 1988 au sujet de la consommation personnelle; il y est question des principes constitutionnels et des concepts fondamentaux du système juridique.

Nous sommes d'avis que, dans ce contexte particulier, étant donné la possibilité d'adopter des mesures de rechange et la distinction entre les infractions mineures et les infractions plus graves, il serait plus conforme à la Convention de 1961 de supprimer la prohibition et les sanctions à caractère pénal.

Le sénateur Lewis: Évidemment, ces conventions doivent en un sens être relativement générales, n'est-ce pas? C'est pour cela que cette disposition y est. Elle prévoit que les dispositions de l'article sont limitées en matière de compétence par la législation pénale de chacune des parties; elle leur laisse donc une grande latitude. C'est inévitable, évidemment.

M. Gilmour: Le ministère de la Justice ne sera peut-être pas d'accord avec moi sur ce point, mais je pense que cette disposition donne aux pays une certaine marge de manoeuvre, une certaine latitude pour déterminer précisément comment définir les infractions et peut-être aussi les éléments pouvant être invoqués en défense.

Le sénateur Lewis: Le sénateur Doyle a dit qu'à Vancouver, il semble qu'on ferme les yeux sur beaucoup d'infractions de ce genre. Les conventions prévoient seulement que les parties doivent adopter des mesures prévoyant une peine. Elles ne disent rien sur l'application de ces mesures. Il y a une différence entre l'adoption d'une disposition et son application dans les faits.

M. Gilmour: C'est l'approche que le ministère du Procureur général semble avoir adoptée au sujet des programmes d'amendes expiatoires et de leur conformité avec les dispositions des conventions de 1988 et de 1961. Comme je l'ai déjà mentionné, il en est venu à la conclusion que, même si la convention oblige les parties à créer des infractions, rien ne les oblige à porter des accusations.

En Hollande, la loi existe sur papier, mais compte tenu des principes de justice pénale dans ce pays, on a déterminé que la réponse la plus appropriée consistait à délimiter un secteur où ceux qui veulent consommer du cannabis en petites quantités peuvent le faire. Les Néerlandais ont pris cette décision pour une raison très valable, c'est-à-dire pour établir une distinction entre ce qu'ils considèrent comme les effets plus dommageables des drogues dures et les effets moins graves des drogues douces. Ils estiment que c'est un moyen de réduire les préjudices que les drogues dures causent à la société.

Ce sont là les mécanismes adoptés par le système de justice pénale d'au moins un État pour laisser la place à ce qu'on considère là-bas comme une réponse pragmatique visant à réduire

use in society. I argue strongly that the same kind of flexibility is available to us. Again, the Department of Justice may disagree.

Senator Nolin: We have a résumé of the Le Dain report of 1973. This résumé does not seem to be bothered by the convention of 1961. Are you aware of the reason for that?

Mr. Gilmour: I read part of the Le Dain report the other day to get a sense of their interpretation of the 1961 convention. I believe that in their analysis of the international conventions they recognized the possibility of two different interpretations of the 1961 convention, those being total prohibition or prohibition only of possession for the purpose of distributing. I think that at the end of the day they interpreted the treaty as being more prohibitionist than not. Nonetheless, it is interesting that they did propose that.

A recent study done in the Australian Capital Territory advocated that possession and cultivation of small amounts of cannabis should be completely decriminalized and completely allowed, notwithstanding the fact that Australia was clearly subject to the international conventions.

I think there is an acknowledgment by those who have studied the issue very thoroughly that criminalization of small amounts of cannabis simply is not justified in terms of their own personal assessment of other values; in other words, the proper role of the criminal law and the aspect of harm that the use of the criminal law in this context can cause people. All commissions which have studied drug use over the last 25 years have uniformly, I believe, come to the view that the total prohibitionist approach is wrong-headed.

I have offered to provide the committee a list of the various commissions that have reported on this issue over the last 20 years or so. Perhaps you can get access to these studies. I doubt very much that you would find that any one of them concluded that total prohibition is the right way to go. I think you would find that they always concluded that we have to do something about this, that this does not seem right.

As I mentioned, the Australian Capital Territory set up a commission that looked into this. As I also mentioned, over the last four years, in the context of heroin trials, the National Centre for Epidemiology and Population Health in the Australian Capital Territory published a series of reports and working papers which concluded that it was perfectly feasible and entirely proper to conduct this type of heroin trial from the point of view of harm reduction. As I emphasized, they concluded that it does not run afoul of the international conventions at all.

Senator Bryden: I have in mind two competing issues. The first is that based on respect for the law, Canada is a pretty law abiding society. It has very little to do with police forces and offences; it comes down to that issue.

les effets néfastes des drogues dures pour la société. Je soutiens, moi, que nous pouvons nous aussi faire preuve de la même souplesse. Mais, encore une fois, le ministère de la Justice ne sera peut-être pas du même avis.

Le sénateur Nolin: On nous a fourni un résumé du rapport Le Dain, qui a été publié en 1973 et dans lequel on ne semble pas se préoccuper de la convention de 1961. Savez-vous pourquoi?

M. Gilmour: J'ai lu une partie du rapport Le Dain l'autre jour pour avoir une idée de l'interprétation qu'on y donne de la convention de 1961. J'ai l'impression que, dans son analyse des conventions internationales, la commission a reconnu la possibilité de deux interprétations différentes de la convention de 1961, à savoir la prohibition totale ou l'interdiction visant seulement la possession en vue de la distribution. Je pense qu'en définitive, elle considèrerait le traité comme étant plutôt prohibitionniste. Mais il est intéressant qu'elle ait dit cela.

D'après une étude réalisée récemment dans le Territoire de la capitale fédérale, en Australie, la possession et la culture de petites quantités de cannabis devraient être complètement décriminalisées et complètement autorisées, même si l'Australie est clairement assujettie aux conventions internationales.

Ceux qui ont étudié la question de façon très approfondie reconnaissent que la criminalisation de petites quantités de cannabis n'est tout simplement pas justifiée; ils se fondent sur leur perception personnelle de certaines autres valeurs, à savoir le véritable rôle du droit pénal et les torts que le recours au droit pénal dans ce contexte peut causer à certaines personnes. Toutes les commissions qui se sont penchées sur l'usage des drogues au cours des 25 dernières années en sont arrivées à l'unanimité, il me semble, à la conclusion que la prohibition totale n'était pas une bonne solution.

J'ai offert de fournir au comité une liste des diverses commissions qui ont présenté des rapports sur cette question depuis une vingtaine d'années. Vous pouvez peut-être avoir accès à ces études. Je doute fort que vous en trouviez une seule dans laquelle on conclut que la prohibition totale est la voie à suivre. Vous constaterez que toutes jugent au contraire qu'il faut faire quelque chose à ce sujet-là, que quelque chose ne va pas.

En Australie, comme je l'ai déjà dit, le Territoire de la capitale fédérale a mis sur pied une commission qui a étudié la question. Je vous ai dit aussi que, dans le cadre des programmes expérimentaux pour héroïnomanes qui se déroulent depuis quatre ans, le National Centre for Epidemiology and Population Health de ce territoire a publié une série de rapports et de documents de travail dont les auteurs concluent qu'il est tout à fait possible et parfaitement approprié d'appliquer ce genre de programmes dans une perspective de réduction des préjudices. Comme je l'ai souligné, ces gens sont d'avis que ces programmes ne sont absolument pas contraires aux conventions internationales.

Le sénateur Bryden: Il y a deux questions contradictoires qui me viennent à l'esprit. La première, c'est que les Canadiens sont en général plutôt respectueux de la loi. Cela n'a pas grand-chose à voir avec la sévérité des lois ou leur application par la police voilà le noeud de la question.

I am greatly concerned that the unevenness of the administration of the law against simple possession of drugs will bring that law into disrespect among our young people and that, if they disrespect that law, they will then disrespect others. To me that is a very big argument for ensuring that this is handled in an even-handed manner. On the other hand, as was indicated to us yesterday, we live in the real world where possession is a criminal offence.

We tend to think of peer pressure as pressure to get people to use drugs. However, there are many circles in which young people move in which they would be terribly embarrassed and ostracized if their friends read in the local paper that they had been charged for possession of marijuana, liquor or whatever.

If we decriminalize it, what effect will that have on the willingness of additional young people to experiment because the risk of the criminal record would be removed as well as the peer pressure? I have a great deal of difficulty balancing those two situations.

Mr. Gilmour: I will first give you an anecdotal personal response. When I was in first year university, I was probably the only guy on the floor who did not try marijuana. I was around 18 or 19. I felt sort of strange; the odd man out in a way. The fact that there was a criminal law prohibiting the use of marijuana did not stop my friends from experimenting with it. In fact, I think the fact that simple possession of cannabis is outlawed has a certain attraction. By decriminalizing, you may run the risk of an initial increase. However, it may be the case that the allure of trying something that is forbidden — the forbidden fruit syndrome — will no longer be there.

An excellent way to get an understanding of this is to look at the experience in the Netherlands. I will try to get material for you on that. My understanding is that there has been no major increase in cannabis use there at all. In fact, cannabis rates may have gone up in countries surrounding Holland. I am not absolutely certain on that but I will try to find that information for you.

One way of studying this issue is to find out what has happened in places which have *de facto* decriminalized; what the effect has been on the young people there. You would have to compare it to jurisdictions surrounding it to see what happened there. If use did increase in a jurisdiction which had decriminalized, but increased even more in a jurisdiction right next door which maintained criminal prohibition offences, what would that say about a policy of decriminalization?

I will try to get some figures for you on that. I would emphasize the aspect of forbidden fruit. There is also the aspect of disrespect for the law in the sense that it is perceived to be wrong not to be able to smoke a joint while at the same time parents are drinking alcohol and getting drunk or friends are smoking tobacco and killing themselves by getting lung cancer. Perhaps that causes a

Ce qui m'inquiète beaucoup, c'est qu'une application inégale de la loi interdisant la simple possession de drogues incitera les jeunes à ne plus respecter cette loi; et s'ils ne respectent plus celle-là, ils ne respecteront pas les autres non plus. Pour moi, c'est un argument très convaincant en faveur d'une application uniforme de la loi. D'un autre côté, comme on nous l'a dit hier, la réalité, c'est que la possession est un acte criminel.

Quand on parle de la pression des pairs, on pense souvent à celle qui s'exerce pour pousser les gens à consommer de la drogue. Mais, dans bien des cercles, les jeunes seraient terriblement embarrassés — et ils seraient frappés d'ostracisme — si leurs amis lisaient dans un journal local qu'ils ont été accusés de possession de marijuana, d'alcool ou d'autres substances.

Si nous décriminalisons, est-ce que les jeunes hésiteront moins à faire des expériences parce qu'ils ne risqueront plus d'avoir un casier judiciaire, sans parler de la pression des pairs? J'ai beaucoup de mal à concilier ces deux aspects.

M. Gilmour: Je vais d'abord vous répondre par une anecdote personnelle. Quand j'étais en première année à l'université, j'étais probablement le seul gars de mon étage qui n'avait jamais essayé la marijuana. J'avais alors 18 ou 19 ans. Je me sentais un peu isolé, tout seul dans mon genre, si vous voulez. Le fait qu'il y ait une loi pénale interdisant la consommation de marijuana n'a pas empêché mes amis d'en faire l'expérience. En fait, à mon avis, le seul fait que la simple possession de cannabis soit hors la loi lui donne un certain attrait. En décriminalisant, vous risquez peut-être de susciter une augmentation au début. Mais il se peut qu'il ne soit plus aussi intéressant d'essayer quelque chose d'interdit; c'est le fameux syndrome de l'attrait du fruit défendu.

Vous allez comprendre facilement si vous étudiez l'expérience qui a été tentée aux Pays-Bas. Je vais essayer de vous fournir de la documentation là-dessus. Il me semble qu'il n'y a eu là-bas aucune augmentation majeure de la consommation de cannabis. En fait, les taux de consommation ont peut-être augmenté dans les pays voisins. Je n'en suis pas absolument certain, mais je vais essayer de vous trouver cette information.

Il pourrait être utile, pour étudier cette question, d'examiner ce qui s'est passé dans les endroits où il y a eu une décriminalisation *de facto*, pour voir les effets que cela a entraînés pour les jeunes dans ces endroits-là. Il faudrait établir une comparaison avec les régions ou les pays voisins pour voir ce qui s'y passe également. Si la consommation a augmenté dans un endroit où elle est décriminalisée, mais qu'elle a connu une hausse encore plus marquée juste à côté, où elle est toujours interdite et considérée comme un acte criminel, quel est le message qui s'en dégage au sujet de la décriminalisation?

Je vais essayer de vous obtenir des chiffres à ce sujet-là. J'insiste sur cet aspect du fruit défendu. Il y a aussi l'aspect du manque de respect pour la loi, en ce sens que certaines personnes trouvent injuste de ne pas pouvoir fumer un joint alors que leurs parents boivent de l'alcool et se saoulent, ou que leurs amis fument du tabac et s'exposent à mourir d'un cancer du poulmon.

certain amount of disrespect for a law that seems to be hypocritical in its response.

Senator Bryden: Probably because of the budget restraints and not because of some sort of social conscience, various jurisdictions are *de facto* not prosecuting for possession. They do not have the court time, the police and so on. On the other hand, there are a good number of jurisdictions where that has not happened. I happen to live in a nice community where the RCMP detachment is bored most of the time.

Something must be done for consistency within the administration. It appears as though the only way we can get consistency is to decriminalize it so that everyone does what some jurisdictions must do for financial reasons.

Mr. Gilmour: That is very clear. If you were to decriminalize certain amounts of marijuana, there would be a clear message that everyone will be treated equally in the sense that they do not have to worry about whether a law enforcement officer will exercise a certain amount of discretion differently in one part of the country than in another. I think it is fundamentally unfair that there should be an official policy of non-prosecution in one part of the country and not in another. That is fundamentally unfair with regard to any crime, but here it is particularly evident.

It also raises an important point. You were talking about Vancouver. On a somewhat related issue, you may recall that about a year and a half ago the chief coroner of British Columbia published a report about the epidemic of heroin deaths in which he recommended moving toward a kind of Swiss model where you have a heroin trial situation in order to prevent people from killing themselves by injecting themselves with impure products.

That is another aspect of this issue of criminalization versus decriminalization and the kind of harms that a full policy of criminalization can cause. I ask you to consider that particular aspect as well.

Under the criminal law, the argument would be that, by virtue of a policy of prohibition with regard to heroin users which fails to allow doctors to prescribe heroin to users for whom methadone is not effective, the criminal law may be harming too many people in society. If that is in fact the case, as I suggest it is, Canadians have a responsibility to ensure that the criminal law is changed in such a way that such harm does not occur.

Senator Gigantès: I tend toward decriminalization. You said in your argument that they may be smoking it because it is a forbidden fruit. If we stop it from being a forbidden fruit, will they turn to an even more dangerous forbidden fruit?

Mr. Gilmour: It is possible they will turn to cigarettes.

Senator Gigantès: I am thinking of crack.

Mr. Gilmour: That is not very likely, in my opinion. Again, I offer to try to obtain information for you with regard to that. I do not think that is very likely. You would need to look at the most

C'est peut-être pour cela que ces gens-là n'ont aucun respect pour une loi qui leur semble hypocrite.

Le sénateur Bryden: Probablement à cause des compressions budgétaires, plutôt que par conscience sociale, il y a certains endroits où, dans les faits, on ne porte pas d'accusations pour possession. Les tribunaux n'ont pas le temps, la police non plus. Mais il y a beaucoup d'autres endroits où ce n'est pas le cas. J'ai la chance de vivre dans une localité tranquille où le détachement de la GRC s'ennuie la plupart du temps.

Il faut faire quelque chose pour assurer une application uniforme de la loi. Il semble bien que la seule façon d'en arriver à cette uniformité, ce soit de décriminaliser pour que tout le monde fasse ce qui se fait déjà dans certains endroits pour des raisons financières.

M. Gilmour: C'est très clair. Si vous décidiez de décriminaliser la possession d'une quantité donnée de marijuana, ce serait une façon de dire clairement que tout le monde sera traité de la même manière, en ce sens que les gens n'auront plus à se demander si les agents de la paix vont exercer leur discrétion différemment dans différentes régions du pays. À mon avis, il est fondamentalement injuste qu'il y ait une politique officielle de non-accusation dans une région du pays, et pas dans les autres. C'est fondamentalement injuste quel que soit le crime, mais c'est particulièrement évident dans ce cas-ci.

Cela soulève aussi une question importante. Vous parliez de Vancouver. Vous vous souviendrez peut-être, sur une question plus ou moins connexe, que le coroner en chef de la Colombie-Britannique a publié il y a environ un an et demi un rapport sur l'épidémie de décès causés par l'héroïne dans cette province; il y recommandait de s'inspirer du modèle suisse des programmes expérimentaux pour héroïnomanes pour éviter que les gens s'empoisonnent en s'injectant des substances pleines d'impuretés.

C'est là un autre aspect du débat sur la criminalisation et la décriminalisation et sur le genre de tort que peut faire une politique de criminalisation totale. Je vous invite à tenir compte aussi de cet aspect.

L'argument, c'est que le droit pénal cause peut-être du tort à trop de gens dans notre société à cause d'une politique de prohibition qui interdit aux médecins de prescrire de l'héroïne aux héroïnomanes pour qui la méthadone n'est pas efficace. Si c'est effectivement le cas, comme je le pense, les Canadiens ont la responsabilité de s'assurer que leur droit pénal est modifié de manière à supprimer ce tort.

Le sénateur Gigantès: Je penche vers la décriminalisation. Vous avez dit que certaines personnes fument parce que c'est défendu. Mais si ce n'est plus un fruit défendu, est-ce qu'elles vont se tourner vers un autre fruit défendu encore plus dangereux?

M. Gilmour: Il est possible qu'elles se tournent vers la cigarette.

Le sénateur Gigantès: Je pense au crack.

M. Gilmour: Ce n'est pas très probable, à mon avis. Encore une fois, je vais essayer de vous obtenir de l'information à ce sujet-là. Mais je ne pense pas que ce soit très probable. Il faudrait

recent publications which have been done in the area of marijuana use and see what they say in terms of the harmful effects.

You are talking about marijuana as a gateway drug. Usually, at least when I was younger, we talked about marijuana as a gateway to heroin and cocaine. Now we talk about it as a gateway drug to crack. Perhaps the question is, which is the greater gateway drug? Is it marijuana or alcohol, or is it a combination of alcohol and something else? I will try to get information for you on that.

Senator Gigantès: There are people who, having just reached the legal drinking age, drink a lot even though it is not a forbidden fruit.

Mr. Gilmour: That is true. There will always be people like that with regard to any substance. That is part and parcel of human nature. Some people will want to abuse themselves when it is legal to do so, just as some people will when it is illegal. I doubt that whether or not it is a crime will have much of a deterrent effect.

There are likely causes for substance abuse other than the law itself. There are a whole host of things tied in here. In my case, my dad made the difference. When I promised my father that I would not use cannabis, that was enough for me. It varies from person to person.

One cannot make a broad judgment. I make a commitment to try to find the most recent information available on that particular topic. These are legitimate criticisms but I doubt very much they are supportable by the facts available right now.

The Chair: Thank you, Mr. Gilmour.

Honourable senators, we have witnesses now from the Departments of Justice, Health and the Solicitor General. I understand they have no presentation but will go directly to questions.

Mr. Gilmour is still here and can be re-called if some controversial debate is generated. We can begin with questions on our treaty obligations.

Mr. Saint-Denis, can you explain for us the position of the Department of Justice in its view of the treaties and particularly address why the view of the department is different from that held by Mr. Gilmour, if indeed it is different from that held by Mr. Gilmour?

Mr. Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance, Department of Health: To introduce Mr. Saint-Denis in his first appearance before this committee, he was asked by the United Nations in the mid 1980s to be a drafter of the 1988 convention. He has spent considerable time in Vienna with the United Nations commission on that 1988 convention as well as being involved with the revisions to the 1971 convention. He does have first-hand awareness of these conventions. He was also designated by the Government of Canada to be the person to sign those conventions on behalf of our country.

regarder ce qu'en disent les écrits les plus récents sur les effets néfastes de la consommation de marijuana.

Vous dites que la marijuana est une drogue qui peut mener à autre chose. Habituellement, du moins quand j'étais plus jeune, on considérait la marijuana comme une drogue d'introduction à l'héroïne ou à la cocaïne. Maintenant, on parle plutôt du crack. Mais il faut peut-être se demander quelle est la principale drogue d'introduction. Est-ce que c'est la marijuana ou l'alcool, ou une combinaison de l'alcool et de quelque chose d'autre? Je vais essayer de vous trouver de l'information là-dessus aussi.

Le sénateur Gigantès: Il y a des gens qui se mettent à boire beaucoup dès qu'ils ont atteint l'âge légal pour consommer de l'alcool, même si ce n'est pas un fruit défendu.

M. Gilmour: C'est vrai. Il y aura toujours des gens comme ceux-là, quelle que soit la substance. C'est la nature humaine. Certaines personnes voudront abuser de certaines substances licites, tout comme d'autres consommeront des substances illicites. Je doute que le fait que ce soit ou non un crime ait vraiment un effet dissuasif.

Il y a toutes sortes de causes possibles à la consommation de ces substances, à part la loi elle-même. Il y a beaucoup d'éléments qui entrent en ligne de compte. Dans mon cas, c'est mon père qui a fait la différence. Je lui ai promis de ne pas prendre de cannabis, et cela m'a suffi. Mais cela varie d'une personne à l'autre.

On ne peut pas généraliser. Je vais essayer de vous trouver l'information la plus récente sur cette question. Vous soulevez là des objections légitimes, mais je doute fort qu'elles soient validées par les faits que nous connaissons actuellement.

La présidente: Merci, monsieur Gilmour.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant des représentants des ministères de la Justice, de la Santé et du Solliciteur général. Je crois savoir qu'ils n'ont pas d'exposé à nous faire et que nous allons passer directement aux questions.

M. Gilmour est encore ici et nous pourrions le rappeler en cas de controverse. Nous pouvons commencer par les questions concernant nos obligations découlant des traités.

Monsieur Saint-Denis, pouvez-vous nous expliquer la position du ministère de la Justice à l'égard des traités, et nous dire notamment en quoi elle diffère de celle de M. Gilmour, s'il est vrai qu'elle est différente de celle de M. Gilmour?

M. Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments, ministère de la Santé: Je vais vous présenter M. Saint-Denis, qui témoigne pour la première fois devant le comité. Vers le milieu des années 80, les Nations Unies lui ont demandé de participer à la rédaction de la convention de 1988. Il a passé beaucoup de temps à Vienne avec la commission des Nations Unies à qui la convention de 1988 a été confiée, et il s'est aussi occupé des modifications à la convention de 1971. Il connaît ces conventions de première main. Le gouvernement du Canada l'a également désigné pour signer ces conventions au nom de notre pays.

Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Department of Justice: Honourable senators, the position of the Department of Justice with respect to these conventions is that the possession of cannabis — which is your key issue as far as I can discern from the discussions here — should be made a criminal offence.

In looking at the various provisions described by Mr. Gilmour, there is no getting around the fairly clear statement, particularly in the 1988 convention, that the offence of possession, purchase and cultivation of a narcotic drug, in this case cannabis, for personal consumption must be made a criminal offence. The wording of that provision is fairly clear on its face.

In the presentations made to you over the last few meetings, there have been a number of references to what has been happening in the Netherlands, in Germany, in Australia and in Switzerland. All these countries have in common with Canada the fact that they are prohibitionist states to the extent that they have made it an offence to possess or, in some cases, to consume or use marijuana. Where they differ is in the application or enforcement of that provision.

The city of Amsterdam in the Netherlands has adopted a non-enforcement approach and, in fact, has set up a fairly interesting regime whereby the drug may be consumed and sold in coffeeshouses, I suspect in small quantities. I do not know if that regime extends beyond Amsterdam in the Netherlands.

The use of cannabis is criminalized and enforced very rigorously in some countries, less rigorously in others, and in the case of Amsterdam, it seems not at all. However, all of these countries do have on the books an offence of possession. In that regard, they are all prohibitionist.

In Canada, we have set up a system whereby it is an offence in our statute. After that, we have provided for maximum penalties with a tremendous amount of discretion on the part of the judges for imposing the types of penalties which they believe are required in the circumstances. These range from an absolute discharge where there is no record of conviction, although there is a finding of guilt. The other end of the range, usually for repeat possession offences, can be serious; rather large fines or even, in some cases, minor periods of imprisonment.

On the whole, the possession offence in Canada is treated as a fairly minor offence in spite of the maximum that is now available in the statutes. The courts have viewed this offence, and rightly so in my view, as something to be dealt with as a fairly minor matter and have never imposed anything near the maximum penalty which is available if the offence proceeded by indictment. To my knowledge, that has not happened in at least 15 years.

With respect to the activity of possession, the conventions are fairly clear, particularly the 1988 convention. If one were to focus exclusively on the 1961 convention, there would perhaps be some ambiguity, although in my mind that ambiguity is not as obvious as some people would like us to believe.

M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, la position du ministère de la Justice en ce qui concerne ces conventions est que la possession de cannabis — la principale question dont vous discutez ici d'après ce que je peux voir — devrait être considérée comme une infraction pénale.

À en juger par les diverses dispositions décrites par M. Gilmour, il est assez clair, surtout d'après la convention de 1988, que la possession, l'achat et la culture de stupéfiants, dans ce cas-ci le cannabis, pour son usage personnel doivent être considérés comme une infraction pénale. Le libellé des dispositions en question est assez clair à première vue.

Lors des témoignages que vous avez entendus au cours de vos quelques dernières réunions, il a été question à plusieurs reprises de ce qui s'est passé aux Pays-Bas, en Allemagne, en Australie et en Suisse. Tous ces pays ont une chose en commun avec le Canada: ce sont des pays prohibitionnistes dans la mesure où ils ont déclaré qu'il était illégal d'avoir en sa possession ou, dans certains cas, de consommer ou d'utiliser de la marijuana. La différence avec nous a trait à l'application ou à l'exécution de la loi.

La ville d'Amsterdam, aux Pays-Bas, a choisi de ne pas appliquer de loi et a en fait mis en place un régime plutôt intéressant selon lequel le stupéfiant peut-être consommé et vendu dans des cafés, en petites quantités, je présume. Je ne sais pas si ce régime est en vigueur ailleurs qu'à Amsterdam, aux Pays-Bas.

L'usage du cannabis est criminalisé et la loi est appliquée très rigoureusement dans certains pays, moins dans d'autres et, dans le cas d'Amsterdam, elle ne l'est pas du tout apparemment. Cependant, tous ces pays ont conféré le caractère d'une infraction à la possession de cette drogue. En ce sens, ils sont tous prohibitionnistes.

Au Canada, nous nous sommes dotés d'un système voulant qu'il s'agisse d'une infraction aux termes de la loi. Nous avons prévu des peines maximales en accordant de vastes pouvoirs discrétionnaires aux juges qui peuvent imposer les peines qu'ils jugent appropriées dans les circonstances. Elles vont d'une absolution inconditionnelle si le prévenu n'a pas de dossier, même s'il y a verdict de culpabilité, à de lourdes amendes pour les récidivistes ou encore, dans certains cas, à de courtes peines d'emprisonnement.

Dans l'ensemble, au Canada, la possession est traitée comme une infraction plutôt mineure malgré les peines maximales que prévoit actuellement la loi. Les tribunaux considèrent cette infraction, et à juste titre, à mon avis, comme une question assez mineure et ils n'ont jamais imposé la peine maximale possible dans le cas d'une infraction punissable par voie de mise en accusation. À ma connaissance, cela ne s'est pas vu depuis au moins 15 ans.

Pour ce qui est de la possession, les conventions sont assez claires, surtout celle de 1988. Si l'on s'en tenait exclusivement à la convention de 1961, il y aurait peut-être une certaine ambiguïté, quoiqu'elle ne soit pas aussi évidente selon moi que certaines personnes aimeraient nous le faire croire.

The 1961 convention very clearly states that the drugs are to be used exclusively for medical and scientific purposes. That does not leave a whole lot of room for things such as recreational use, use for personal consumption or anything else. The obligation is limited to two things; medical purposes and scientific research purposes.

If you add to the 1961 convention the provisions in the 1988 convention, there is very little doubt about the expectations upon countries with respect to possession.

Mr. Gilmour earlier referred to paragraph 2 of Article 3 of the 1988 convention. That paragraph does deal exclusively with possession, consumption and use of the drugs. His observation was that this paragraph is the result of some horse trading between Mexico, in particular, and other countries, and that this was a sort of compromise position to please or assuage producing countries. In point of fact, that is not quite what happened.

Mexico and a few other countries, particularly Latin American ones, wanted possession and consumption of marijuana — and all of the other narcotics by the way — to be an integral part of the 1988 convention. Although I am limiting my comments to marijuana because it forms the basis for our discussions today, they apply to all of the drugs that are governed by the conventions.

The reasoning for this was that the 1988 convention deals with trafficking. The buying for personal consumption of a narcotic is the counter-image of trafficking. You cannot have a buy without someone selling.

In the view of the Mexican delegation, it was the other side of the coin. You had the trafficker who sold but you had someone who was buying at the same time. If there were no buyers, there would be no traffickers, the Mexicans quite reasonably argued.

Our concern was that this convention was initially thought of as dealing primarily with the seller of the drug. We had to come up with a method which would accommodate the Mexicans and other Latin American countries on one hand, but also would not impose upon the offence of possession or consumption all of the measures that are contained in here, things such as extradition and mutual legal assistance and so on.

In fact, paragraph 2 was the solution that the experts provided. I have to tell you that paragraph 2 is actually my humble contribution to this convention. I conceived of an idea where we could have an obligation to create an offence regarding possession, such as was requested by Mexico, but by extracting it from the main provisions dealing with trafficking we could isolate the offence of possession and thus not have the remainder of the provisions of this convention apply to possession for personal consumption. All of the remaining provisions of this convention would apply to paragraph 1 of Article 3.

If you look through the convention, by and large the only references to offences are offences included in paragraph 1 of Article 3. That article deals with things like production, sale and

La convention de 1961 précise très clairement que les stupéfiants doivent être utilisés exclusivement à des fins médicales et scientifiques. Cela ne laisse pas tellement de place pour des choses comme l'usage pour le plaisir, l'usage personnel ou quoi que ce soit d'autre. L'obligation est limitée à deux choses, l'usage aux fins médicales et pour la recherche scientifique.

Si vous ajoutez les dispositions de la convention de 1988 à la convention de 1961, il est difficile d'avoir des doutes sur ce qu'on attend des pays en ce qui concerne la possession.

M. Gilmour a fait allusion tout à l'heure au paragraphe 2 de l'article 3 de la convention de 1988. Ce paragraphe traite exclusivement de la détention, de la consommation et de l'usage des stupéfiants. Selon lui, ce paragraphe est le résultat de manoeuvres douteuses de la part du Mexique, surtout, et d'autres pays, et il s'agissait là d'une espèce de compromis destiné à contenter ou à amadouer les pays producteurs. Ce n'est pas vraiment ce qui s'est passé.

Le Mexique et quelques autres pays, d'Amérique latine surtout, voulaient que la possession et la consommation de marijuana — et de tous les autres stupéfiants en fait — fassent partie intégrante de la convention de 1988. Même si je limite mes observations à la marijuana, parce que c'est sur quoi portent nos discussions aujourd'hui, elles valent pour tous les stupéfiants qui sont régis par les conventions.

Le raisonnement derrière tout cela, c'est que la convention de 1988 a trait au trafic. L'achat de stupéfiants pour son usage personnel est l'autre aspect du trafic. On ne peut pas en acheter sans que quelqu'un en vende.

De l'avis de la délégation mexicaine, c'était le revers de la médaille. Il y avait le trafiquant qui vendait ses stupéfiants, mais aussi quelqu'un qui en achetait. S'il n'y avait pas d'acheteurs, il n'y aurait pas de trafiquants, ont soutenu les Mexicains avec raison.

Le problème, c'est que cette convention visait essentiellement au départ le vendeur de stupéfiants. Il fallait trouver un moyen de plaire aux Mexicains et à d'autres pays d'Amérique latine, d'une part, mais sans imposer, d'autre part, à l'égard de l'infraction que la possession ou la consommation constitue toutes les mesures qui sont prévues ici, comme l'extradition et l'entraide juridique en matière criminelle.

En réalité, le paragraphe 2 est la solution que les experts ont trouvée. Je dois vous avouer que le paragraphe 2 est en réalité mon humble contribution à cette convention. J'ai eu l'idée d'obliger les pays à créer une infraction pour ce qui est de la possession, comme le Mexique le demandait, mais, en la soustrayant aux principales dispositions se rapportant au trafic, nous avons pu isoler cette infraction de sorte que le reste des dispositions de la convention ne s'appliquent pas à la possession pour son usage personnel. Toutes les autres dispositions de cette convention s'appliqueraient au paragraphe 1 de l'article 3.

Si vous examinez la convention, vous verrez que, généralement parlant, les seules allusions aux infractions se rapportent à celles qui figurent au paragraphe 1 de l'article 3. Cet article traite de

transport; the types of activities normally found in commercial trafficking, if you wish.

There is no doubt that the intent was to criminalize the concept of consumption or possession for personal use. It is clearly open to all countries that we need not sentence an individual found guilty of possession to a specific penalty. All the countries have a tremendous amount of latitude in how they will deal with that offender.

To a certain extent, the types of measures which have been adopted by the Dutch in Amsterdam, and perhaps in other countries, fall within that scope which is open to countries in dealing with a person who is found to have committed the offence of possession.

In Canada, we have done that to a certain extent. We are proposing through this bill to do that even more by carving out the possessors of 30 grams or less and subjecting them to a reduced maximum penalty.

In my view, to outright decriminalize — that is, remove the offence for possession of 30 grams such that there would be no offence vis-à-vis this particular activity — would be counter to the conventions, particularly the 1988 convention.

However, if we have the offence of possession, it is open to us to deal with that offence and that offender in the manner we think most appropriate.

Senator Gigantès: I know young people who smoked marijuana for a little while then stopped. It would be deplorable if one of them had been caught and acquired a criminal record as a result. Is there any way of keeping that offence but making sure that simple possession does not lead to a criminal record?

Mr. Saint-Denis: There is. However, we do tend to bandy around the expression "criminal record." There is no official definition of what constitutes a criminal record. There are different types of records. There is the record of the police agency or department who picked up the person and registered the charge in their books. If he or she is convicted, a court record will demonstrate a record of conviction. There is also the type of record which is maintained by the RCMP in their centralized computer system. That is essentially a fingerprint-based system, a data information system.

Under the kind of offence contemplated by this bill, fingerprinting would not be permissible because it is a summary conviction offence exclusively. You can only fingerprint individuals for charges which are of an indictable or a hybrid nature. A hybrid crime can be prosecuted either summarily or through indictment.

The Chair: Just for clarification, does it prohibit fingerprinting? I thought it prohibited the information being given to CPIC.

choses comme la production, la vente et le transport, d'activités du genre de celles qui sont habituellement associées au trafic des stupéfiants, si vous voulez.

Il ne fait aucun doute que l'intention était de criminaliser la consommation ou la possession pour son usage personnel. Les pays ne sont pas tenus d'imposer une peine en particulier à un individu reconnu coupable de possession. Tous les pays jouissant d'une grande souplesse lorsqu'ils ont à décider de la peine à imposer à un contrevenant.

Jusqu'à un certain point, les mesures du genre de celles qui ont été adoptées par les Néerlandais à Amsterdam, et dans d'autres pays peut-être, entrent dans la catégorie des mesures que les pays peuvent prendre lorsqu'ils ont affaire à une personne reconnue coupable de détention.

Au Canada, c'est ce que nous avons fait jusqu'à un certain point. Nous proposons dans ce projet de loi d'aller plus loin encore en imposant une peine maximale réduite aux individus trouvés en possession de 30 grammes ou moins.

À mon avis, cette dépénalisation — c'est-à-dire le fait d'enlever le caractère d'infraction pénale à la détention de 30 grammes de stupéfiants — irait à l'encontre des conventions, notamment celle de 1988.

Cependant, si la possession est considérée comme une infraction, libre à nous d'imposer à l'égard de cette infraction et du contrevenant la peine que nous jugeons la mieux appropriée.

Le sénateur Gigantès: Je connais des jeunes qui ont fumé de la marijuana pendant un petit bout de temps, puis qui ont arrêté. Il aurait été déplorables que l'un d'entre eux se fasse prendre et se retrouve par conséquent avec un casier judiciaire. N'y a-t-il pas moyen de conserver cette infraction, mais de s'assurer que la possession simple ne mène pas à un casier judiciaire?

M. Saint-Denis: Il y en a un. Je dirais cependant que nous avons tendance à galvauder l'expression «casier judiciaire». Il n'existe pas de définition officielle de ce qui constitue un casier judiciaire. Il y a différents types de dossiers relatifs aux affaires pénales. Il y a le dossier du service de police qui a arrêté l'accusé et inscrit l'inculpation dans ses livres. Si l'accusé est reconnu coupable, un dossier du tribunal fera état de l'existence d'un dossier de la condamnation. Il y a également les dossiers que la GRC tient dans son système informatique centralisé. Il s'agit essentiellement d'un système d'information et de données basé sur les empreintes digitales.

Vu le genre d'infraction proposé par ce projet de loi, la prise des empreintes digitales ne serait pas autorisée parce qu'il s'agit exclusivement d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. On ne peut prendre les empreintes digitales que des individus accusés d'un acte criminel ou d'une infraction mixte. Une infraction mixte peut être poursuivie par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou de mise en accusation.

La présidente: Pouvez-vous nous préciser si la prise des empreintes digitales est interdite? Je pensais que cette mesure interdisait la divulgation de l'information au CPIC.

Mr. Saint-Denis: The Criminal Identification Act only allows for fingerprinting of individuals charged with either an indictable offence or, as a result of the Interpretation Act, a mixed offence. A mixed offence is like the present possession offence in the Narcotic Control Act which can be prosecuted either on indictment or through a summary conviction procedure.

For an offence that is exclusively a summary conviction offence — such as the new possession of 30 grams offence — the police have no authorization to fingerprint. In fact, if someone convicted of a summary conviction offence were fingerprinted, that individual would be absolutely within his or her rights to demand that the fingerprint record be removed.

The possession offence that we now have for 30 grams or less is a straight summary conviction offence for which no fingerprint can be taken. That means there is no record in the RCMP's general database. It would not mean that there would be no record in the court if the individual is convicted. The court records exist. They simply cannot be expunged, nor are the courts particularly well-organized to go back in time to do so.

Senator Bryden: On an application for a visa to a foreign country you are asked the question, "Have you ever been convicted of a criminal offence?" If you answer that question truthfully, in the situation you describe the answer to that is yes.

Mr. Saint-Denis: No, not necessarily.

Senator Bryden: Well, you have been convicted of a summary conviction offence. As I said earlier, Canadians tend to be law-abiding citizens. They tend to want to answer questions truthfully. It is my understanding that the truthful answer to that question is, "Yes, I have been convicted of a criminal offence", and as a result our zero-tolerance, war-against-drugs friends in the U.S. will not let us in.

Mr. Saint-Denis: That is correct. However, I should point out that the kind of offence being contemplated for 30 grams or less would be a straight summary conviction offence. Most of these offences — not all, obviously — would be dealt with through either an absolute discharge or a conditional discharge. Someone who is given an absolute or conditional discharge is not deemed to have been convicted.

Either he pleads guilty or the court declares him to be guilty. There is a finding of guilt but he is not convicted so he could truthfully answer, "I have not been convicted."

M. Saint-Denis: La Loi sur l'identification des criminels n'autorise que la prise des empreintes des individus accusés soit d'un acte criminel soit, par suite de l'application de la Loi d'interprétation, d'une infraction mixte. Une infraction mixte s'apparente à l'actuelle infraction que constitue la possession au sens de la Loi sur les stupéfiants, infraction punissable soit par voie de mise en accusation soit par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

Dans le cas d'une infraction considérée exclusivement comme une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité — comme la nouvelle infraction que constitue la possession de 30 grammes —, la police n'est pas autorisée à prendre les empreintes digitales d'un accusé. En fait, si une personne déclarée coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire était soumise à la dactyloscopie, elle aurait tout à fait le droit d'exiger l'élimination du dossier contenant ses empreintes digitales.

L'infraction de possession que nous avons maintenant pour 30 grammes ou moins est une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité dans le cas de laquelle il ne peut y avoir prélèvement des empreintes digitales. Cela veut donc dire qu'il n'y a pas de relevé dans la base de données de la GRC. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en aurait pas au tribunal si l'individu était reconnu coupable de cette infraction. Les dossiers judiciaires ne peuvent pas tout simplement être éliminés, et les tribunaux ne sont pas assez bien organisés pour revenir en arrière pour le faire.

Le sénateur Bryden: Lorsqu'on remplit un formulaire de demande de visa pour un pays étranger, on nous pose la question suivante: «Avez-vous déjà été déclaré coupable d'une infraction pénale?» Pour être franc, il faudrait répondre par un oui dans la situation que vous venez de décrire.

M. Saint-Denis: Non, par nécessairement.

Le sénateur Bryden: Oui, parce que vous auriez été déclaré coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les Canadiens ont tendance à être des citoyens respectueux des lois. Ils ont tendance à répondre aux questions avec franchise. Si j'ai bien compris, pour être franc, la réponse à cette question serait «oui, j'ai été déclaré coupable d'une infraction pénale» et, à cause de notre tolérance zéro, nos amis les Américains qui se sont lancés dans une lutte antidrogue ne nous laisseraient pas entrer chez eux.

M. Saint-Denis: C'est exact. Cependant, je dois vous signaler que le genre d'infraction envisagé pour 30 grammes ou moins serait une infraction simple punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité. La plupart de ces infractions — mais pas toutes, évidemment — feraient l'objet soit d'une absolution inconditionnelle soit d'une absolution sous condition. Une personne ayant reçu une absolution inconditionnelle ou sous condition n'est pas réputée avoir été déclarée coupable.

Soit qu'elle plaide coupable ou que le tribunal la déclare coupable. Il y a verdict de culpabilité, mais elle n'est pas reconnue coupable de sorte qu'elle peut répondre en toute franchise: «Je n'ai jamais été déclarée coupable.»

Senator Bryden: It is my understanding that if you are convicted and given an absolute discharge by a court, you have been convicted of a criminal offence. The discharge allows you the opportunity to have any record removed — something like getting a complete pardon — after two years. Is that not right?

Mr. Saint-Denis: No, it is not, sir, with all due respect. Someone who is given an absolute or conditional discharge is not convicted. The legislation is quite clear on that. A person is found guilty but there is no conviction.

It is a technical point, to be sure, but it is an important point for those who are interested in being able to answer truthfully as to whether they have been convicted.

Senator Bryden: Why do we not include in our schedule of penalties the choice of absolute discharge or a minimum fine of \$100, for example?

Mr. Saint-Denis: It is included inherently in the penalties which a judge can impose. The discharge provisions are in the Criminal Code. They apply to and are dispensed for all manner of offences.

Senator Bryden: I realize that. It seems we are trying to comply with our international obligations without giving any particularly serious treatment to simple possession of marijuana. It would be good direction to the courts if absolute discharge were included in the list of penalties along with fines of \$1,000, jail in lieu or whatever.

I realize that in the general law any judge has the right to give an absolute discharge. It would be a very useful indication to judges of the intention of Parliament on how seriously to treat this charge if the first choice were absolute discharge.

Mr. Saint-Denis: The technical problem that arises is that if an absolute or conditional discharge is given, a fine cannot be imposed. A fine can only be imposed after someone is convicted.

Perhaps there is another solution available. I do not know whether this can be done presently. I am sure you are aware of the Contraventions Act. Amendments to it will be coming before you for your consideration. Those amendments provide that, by referring certain offences to an annex to the Contraventions Act, there will be, in effect, no criminal record. People will be deemed either not to have been convicted or, if convicted, to not have their conviction recorded.

Senator Jessiman: Are you suggesting that possession might be one of those? I do not know how many hundreds of thousands of offences there are. There are 12 different departments.

From what I have read about this bill and the earlier one which has not yet been proclaimed, since 1992, the many hundreds of thousands of offences are now down to about 4,000. I am hoping that, by now, a list has been prepared. In 1992, they did not have one. When the Senate was asked to approve it, some senators

Le sénateur Bryden: Je crois savoir que si on a été déclaré coupable et qu'un tribunal nous a accordé une absolution inconditionnelle, on a quand même été déclaré coupable d'une infraction pénale. L'absolution permet à un accusé de demander la suppression d'un dossier — comme s'il était complètement pardonné — après deux ans. Est-ce exact?

M. Saint-Denis: Non, monsieur, soit dit sans vouloir vous offenser. Quelqu'un qui reçoit une absolution inconditionnelle ou sous condition n'est pas déclaré coupable. La loi est assez claire à ce sujet. Une personne est reconnue coupable, mais il n'y a pas déclaration de culpabilité.

C'est un détail technique, c'est vrai, mais c'est un point important pour ceux qui veulent pouvoir répondre franchement lorsqu'on leur demande s'ils ont déjà fait l'objet d'une déclaration de culpabilité.

Le sénateur Bryden: Pourquoi ne pas inclure dans notre barème de peines le choix d'une absolution inconditionnelle ou d'une amende minimale de 100 \$, par exemple?

M. Saint-Denis: Cela fait partie par définition des peines qu'un juge peut imposer. Les dispositions concernant l'absolution figurent dans le Code criminel. Elles s'appliquent à toutes sortes d'infractions.

Le sénateur Bryden: Je le sais. Il me semble que nous essayons de nous conformer à nos obligations internationales sans considérer comme particulièrement grave la simple possession de marijuana. Il serait utile pour les tribunaux que l'absolution inconditionnelle fasse partie de la liste des peines comme les amendes de 1 000 \$, l'emprisonnement ou peu importe.

Je me rends compte qu'en droit commun, tout juge a le droit d'accorder une absolution inconditionnelle. Le Parlement donnerait ainsi aux juges une indication très utile quant au sérieux de cette accusation si le premier choix était l'absolution inconditionnelle.

M. Saint-Denis: Le problème, c'est qu'il est impossible d'imposer une amende en cas d'absolution inconditionnelle ou sous condition. Une amende ne peut être imposée qu'après une déclaration de culpabilité.

Il y aurait peut-être une autre solution. Je ne sais pas si cela peut se faire actuellement. Je suis certain que vous connaissez la Loi sur les contraventions. Vous aurez à étudier des modifications à cette loi. Selon ces modifications, certaines infractions que contiendrait une annexe de la Loi sur les contraventions ne donneraient pas lieu, en réalité, à un casier judiciaire. Soit que les gens seront réputés ne pas avoir été déclarés coupables ou, s'ils le sont, il n'y aura pas de relevé de leur condamnation.

Le sénateur Jessiman: Voulez-vous dire que la possession pourrait faire partie de ces infractions? Je ne sais pas au juste combien il y a de centaines d'infractions possibles. Il y a 12 services différents.

D'après ce que j'ai lu à propos de ce projet de loi et du précédent qui n'a pas encore été promulgué, depuis 1992, les centaines de milliers d'infractions ont été ramenées à 4 000 environ. J'espère qu'une liste en a maintenant été dressée. En 1992, il n'en existait pas. Lorsque le Sénat a eu à donner son

responded by asking for that list. They were told that the list is a kind of a moving target.

Four years have passed since 1992. I will request that list today in the Senate and again in this committee when we get the bill.

That list will form part of the regulations, not the actual bill. They are envisioning offences like taking some flowers from a federal park, overstaying your time in a parking area, or speeding on a federal road.

Because of things I have learned in this committee, I believe that the use of marijuana should be decriminalized. I would like to think it could be, but that is not possible with the way it is now worded.

Senator Gigantès: I will cite as an example a case I encountered. A lady physician got a three-month visa for a friend to come to Canada. He happened to be black; she happened to be white and getting on in years.

The immigration people at the Ottawa airport accused him of being a paid gigolo, refused him entry and put him on the next plane back. I was asked to intervene. I intervened because his visa was perfectly legitimate. He was only coming for three months. He came in and left three months later.

The next year, he tried to enter the United States, but on the computers of the U.S. immigration service was the fact that he had been refused entry to Canada.

The police play these little games, one with the other. You may say that there is no official criminal record, but if a policeman from Seattle phones his pals in Vancouver, they will tell whether they have anything on a particular person.

We have no control over the behaviour of the police in many cases, not only in this country but everywhere. They are a law unto themselves and they are very often unlawful in their acts.

Mr. Saint-Denis: You are right in saying that there are informal arrangements between police within the country and in different countries. Through personal contacts and so on, police can sometimes obtain informally what they may not be able to obtain formally. Sometimes police do act inappropriately and sometimes illegally.

I do not believe that is the norm; certainly not in this country. If your point is that we cannot regulate police behaviour in absolute terms, you are correct. This bill does not try to do that.

I wish to be very clear with regard to the criminal record. It does not propose to remove all notations in any form of the fact that a person has been charged with or convicted of an offence, wherever they may appear.

The offence of possession of 30 grams or less would not be a fingerprintable offence, which means that it does not make its way to the RCMP central data computer that is fingerprint based. That is all. The local police would have some records. The newspapers

approbation, certains sénateurs ont demandé à voir cette liste. On leur a répondu que la liste est une espèce de cible mobile.

Quatre années se sont écoulées depuis 1992. Je vais demander cette liste au Sénat aujourd'hui et de nouveau, au comité, lorsque le projet de loi nous aura été envoyé.

Cette liste fera partie des règlements, pas du projet de loi comme tel. On envisage d'y inclure des infractions du genre de celles qui consistent à cueillir des fleurs dans un parc fédéral, à demeurer trop longtemps dans un parc de stationnement ou à excéder la vitesse permise sur une route fédérale.

En raison de tout ce que j'ai appris au comité, je crois que l'usage de la marijuana devrait être dépénalisé. J'aimerais croire qu'il pourrait en être ainsi, mais c'est impossible de la façon dont le projet de loi est formulé.

Le sénateur Gigantès: Je vais vous citer l'exemple d'un cas que je connais. Une femme médecin a obtenu un visa de trois mois pour qu'un ami puisse venir au Canada. Il était noir; elle était blanche et avançait en âge.

Les agents d'immigration de l'aéroport d'Ottawa l'ont accusé d'être un gigolo, lui ont refusé l'entrée et lui ont fait prendre l'avion suivant. On m'a demandé d'intervenir. Je suis intervenu parce que son visa était parfaitement légitime. Il ne venait ici que pour trois mois. Il est venu et il est reparti trois mois plus tard.

L'année d'après, il a essayé d'entrer aux États-Unis, mais les ordinateurs des services d'immigration américains ont indiqué qu'on lui avait déjà refusé l'entrée au Canada.

Les services de police s'amuse à jouer ces petits jeux entre eux. Vous me direz qu'il n'y a pas, dans un cas comme celui-là, création d'un casier judiciaire officiel, mais si un policier de Seattle appelle ses copains de Vancouver, ils vont lui dire s'ils ont quoi que ce soit sur une personne en particulier.

Nous n'avons aucun contrôle sur le comportement de la police dans bien des cas, non seulement chez nous, mais partout. Elle a ses propres lois et il lui arrive très souvent d'agir illégalement.

M. Saint-Denis: Vous avez raison de dire qu'il y a des ententes à l'amiable entre la police canadienne et celle de différents pays. La police peut parfois, grâce à des contacts personnels, obtenir officieusement ce qu'elle ne peut obtenir officiellement. Parfois, la police agit inopportunément et parfois, illégalement.

Je ne pense pas que ce soit la norme, du moins pas dans notre pays. Si vous voulez dire par là que nous ne pouvons pas complètement réglementer le comportement de la police, vous avez raison. Ce n'est pas ce que ce projet de loi essaye de faire.

Je tiens à être très clair au sujet du casier judiciaire. Il n'est pas proposé de supprimer toutes les allusions, quelles qu'elles soient, au fait qu'une personne a été accusée ou déclarée coupable d'une infraction, où qu'elles apparaissent.

La possession de 30 grammes ou moins ne constituerait pas une infraction donnant lieu au prélèvement des empreintes digitales, ce qui veut dire qu'elle ne serait pas consignée dans l'ordinateur central de la GRC qui est basé sur les empreintes

would have some records. The courthouse where the individual was tried would have a record.

Senator Gigantès: And when such a person tries to get into the U.S., they are refused entry. Mind you, this would be a good way of preventing the brain drain. We could have the RCMP slip little bits of marijuana into the pocket of every genius and then bust them. Then they would have to stay here and not go to Silicon Valley.

However, that is not satisfactory for the protection of an individual. If we do not think that simple possession is a major offence, then let us decriminalize it or find a way to ensure that there is no record of it.

You have just agreed that it will be on some record. Some cop south of the border will always hear about it from some cop north of the border, so let us decriminalize it.

Senator Milne: Administration of justice is a provincial matter in Canada. Probably the only way to guarantee equal application of the law across the country would be to decriminalize simple possession of marijuana.

Mr. Saint-Denis: Are you suggesting that we should also decriminalize or remove penalties for under-age drinking or for speeding or, in some cases, for shoplifting, because all of these and a great number of other types of offences are enforced differentially in different provinces? I do not think there is anything that one can do to ensure absolute equal application and enforcement of the law.

One of the senators earlier made the observation that one of the factors which contributes to an unequal application of the law is limitations on resources. There are other factors which also contribute. Different police forces have different priorities. Sometimes they reflect the concerns of the community they serve. Sometimes they reflect other things.

A number of factors come to bear on how the law is enforced. Sometimes there is an official position. For instance, in the late 1970s and early 1980s, the offence of abortion in Quebec was not enforced. This was an official provincial position. It was as a direct result of their inability to obtain a conviction against Dr. Morgentaler. They had two kicks at the can and were not successful. Although the offence was still on the books, the position of Quebec was that they would not enforce it.

Various provinces and municipalities have different factors which they must bear in mind in enforcement. No one can enforce all the laws all the time. It is not practical and it is not feasible.

Mr. Gérard Normand, Counsel, Department of Health: To continue with that answer, drug charges are prosecuted by federal Crown attorneys across Canada, except in Quebec where it is dealt with provincially. Although Criminal Code offences are dealt with by provincial attorneys general in each province,

digitales. C'est tout. La police locale conserverait certains dossiers. Les journaux aussi. Le tribunal où l'individu a subi son procès aurait lui aussi un dossier.

Le sénateur Gigantès: Et lorsqu'une personne ayant commis une telle infraction essaierait d'aller aux États-Unis, on lui en refuserait l'entrée. Il faut dire que ce serait un bon moyen pour enrayer l'exode des cerveaux. Nous pourrions demander à la GRC de glisser de la marijuana dans les poches de chaque génie pour ensuite l'arrêter. Il lui faudrait alors rester ici; il ne pourrait pas aller à Silicone Valley.

Seulement, cela n'est pas suffisant pour protéger un individu. Si nous ne pensons pas que la simple possession soit une infraction majeure, alors, dépénalisons-la ou trouvons un moyen de nous assurer qu'elle ne sera mentionnée nulle part.

Vous venez de dire que cela va figurer quelque part. Viendra toujours un moment où un policier au sud de la frontière en entendra parler par un confrère au nord de la frontière; alors, dépénalisons-la.

Le sénateur Milne: L'administration de la justice est une question de compétence provinciale au Canada. La seule façon de garantir une application uniforme de la loi à l'échelle du pays serait probablement de dépénaliser la simple possession de la marijuana.

M. Saint-Denis: Voulez-vous dire que nous devrions aussi dépénaliser la consommation d'alcool par les jeunes ou les excès de vitesse ou, dans certains cas, le vol à l'étalage, parce que les infractions commises dans tous ces cas et dans bien d'autres encore ne font pas l'objet des mêmes mesures dans différentes provinces? Je ne pense pas qu'il y a quoi que ce soit qu'on puisse faire pour s'assurer d'une application et d'une exécution absolument uniformes de la loi.

Un sénateur a dit tout à l'heure que l'un des facteurs qui contribuent à une application inégale de la loi est le manque de ressources. Il y a d'autres facteurs qui y contribuent également. Différents services de police ont des priorités différentes. Celles-ci reflètent parfois les préoccupations de la collectivité qu'ils desservent; parfois, elles reflètent d'autres choses.

Un certain nombre de facteurs influent sur la façon dont la loi est exécutée. Il peut s'agir d'une position officielle. Par exemple, à la fin des années 70 et au début des années 80, les mesures applicables à l'infraction que constituait l'avortement au Québec n'étaient pas appliquées. C'était là la position officielle de la province vu son incapacité d'obtenir une condamnation contre le docteur Morgentaler. Elle s'y est prise à deux fois et n'a pas obtenu gain de cause. Même si l'avortement est demeuré une infraction, la position du Québec était de ne pas appliquer la loi.

Différentes provinces et municipalités doivent tenir compte de différents facteurs lorsqu'il y va de l'exécution de la loi. Personne ne peut mettre à exécution toutes les lois en tout temps. Ce n'est pas pratique et ce n'est pas faisable.

M. Gérard Normand, avocat, ministère de la Santé: En réponse à cette question, je dirais également que les accusations relatives aux stupéfiants font l'objet de poursuites de la part des avocats de la Couronne fédérale partout au Canada, sauf au Québec où c'est une question de compétence provinciale. Même

the Narcotic Control Act is applied by the federal government everywhere in Canada, except in Quebec.

Senator Milne: Mr. Saint-Denis, you mentioned “deeming”. This term always puzzles me a bit. The House of Commons committee that studied this bill took out the deeming section before it came to us. I see on page 1 of the bill the word “analogue” and a definition for it. I cannot find the word “analogue” anywhere else in this bill. Why is it defined in here? Is this an attempt to slip in through the back door some kind of deeming?

Mr. Saint-Denis: No, it is not an attempt to do through the back door what should be done through the front door. You will find the term “analogue” exclusively in the schedules.

On page 57, Schedule I, item 3, deals with “intermediates, salts, derivatives and analogues.”

Senator Gigantès: They are equivalents?

Mr. Saint-Denis: Analogues are chemical varieties. That term is included to deal with the manufacture of designer drugs. Designer drugs are drugs which are very close in chemical resemblance to the product which it tries to copy, giving virtually the same physical effects. Because it is chemically different, it is not covered by the substances listed here.

Very smart chemists can produce substances which give the same effect but do not meet the definition under the precise term of the law. The term “analogue” is there to deal with those chemically-created substances.

Mr. Normand: The deeming provision to which you refer in subsection 3(1) dealt with similarity in the effect of the substance. This term was seen as being wider. If you represented the substance as having the same effect, or if you show that a substance which was not listed had the same effect as a listed substance, it would have been covered. That clause was taken out. Now, only the chemical-structure similarity is left in, not the effect side.

[Translation]

Senator Nolin: If not for international treaties, why would we maintain those prohibitions? I trust that you have some medical reasons for doing so.

Mr. St-Denis: The treaties or conventions do not deal solely with cannabis. They cover a range of substances such as narcotics, hallucinogenics and psychotropic drugs. In some cases, using these substances is very dangerous, while in others, it is less so. To hear some people tell it, in some cases, the use of these substances poses no danger whatsoever. It all depends on how they are used.

Senator Nolin: I agree with you as far as heroine, cocaine and crack are concerned. Without having tried these drugs, I believe the people who say that they pose a threat to a person's health.

si les infractions au Code criminel relèvent du procureur général de chaque province, la Loi sur les stupéfiants est appliquée par le gouvernement fédéral partout au Canada, sauf au Québec.

Le sénateur Milne: Monsieur, vous avez utilisé le mot «réputé». Ce mot me laisse toujours un peu perplexe. Le comité de la Chambre des communes qui a examiné ce projet de loi a supprimé la disposition déterminative avant qu'il ne nous soit renvoyé. Je vois à la page 1 du projet de loi le mot «analogue» dont on donne une définition. Je ne peux pas retrouver ce mot nulle part ailleurs dans le projet de loi. Pourquoi est-il défini ici? Est-ce qu'on essaie de façon déguisée d'introduire une disposition déterminative?

M. Saint-Denis: Non, ce n'est pas une façon déguisée de faire les choses alors qu'on aurait dû passer par la grande porte. Vous allez retrouver le mot «analogue» dans les annexes exclusivement.

Il est question au point 3 de l'Annexe 1, à la page 57, des intermédiaires, des sels, des dérivés et des analogues.

Le sénateur Gigantès: Ce sont des équivalents?

M. Saint-Denis: Les analogues sont des variétés chimiques. Ce terme a été utilisé pour englober la fabrication de drogues de confection. Les drogues de confection sont des drogues qui ont une ressemblance chimique étroite avec le produit qu'elles sont censées copier, et qui produisent à peu près les mêmes effets physiques. Parce qu'elles sont chimiquement différentes, elles ne font pas partie des substances énumérées ici.

De très intelligents chimistes peuvent fabriquer des substances qui procurent le même effet que d'autres drogues, mais qui n'entrent pas dans la définition donnée sous le terme exact dans la loi. Le mot «analogue» est là pour englober ces substances chimiques.

M. Normand: La disposition déterminative du paragraphe 3(1) à laquelle vous faites allusion avait trait à la similarité de l'effet de la substance. On a pensé que ce terme était plus vaste. S'il avait été possible de prouver que la substance avait le même effet, ou qu'une substance ne figurant pas sur la liste avait le même effet qu'une substance qui y figure, elle aurait été incluse. Cette disposition a été supprimée. Actuellement, seule la similarité en ce qui concerne la structure chimique demeure, l'effet ayant été laissé de côté.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si ce n'était des traités internationaux, pour quelle raison maintiendrait-on ces prohibitions? J'espère que vous avez des raisons médicales.

M. St-Denis: Les traités, les conventions ne traitent pas uniquement du cannabis. Il y a une série de substances. Certaines substances sont des stupéfiants, d'autres, des hallucinogènes, d'autres, des psychotropes. L'usage de ces substances dans certains cas est très dangereux. Dans d'autres cas, c'est moins dangereux. Si l'on doit croire certaines personnes, dans quelques cas, elles ne sont pas dangereuses du tout. Cela dépend de l'usage.

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord avec vous sur l'héroïne, la cocaïne, le crack. Sans les avoir essayés, je crois d'emblée ceux qui me disent que c'est dangereux pour la santé. Les témoins font

The witnesses have referred to various studies. I found no reference to the myth surrounding the use of marijuana.

Do we make laws to restrict the consumption or possession of cannabis solely because we are a party to an international treaty which lists cannabis among a series of other drugs? Were it not for these conventions, would the ban on cannabis be maintained? Are there any medical reasons in Canada for maintaining the ban? Does the research conducted support the conclusion that the government must suppress the use of cannabis by an individual who has decided to risk his health, much the same as an alcoholic has?

Mr. Normand: This question was raised in a case not cited by any witness. I am referring to the 1993 decision of the Quebec Court of Appeal in the case of Mr. Hamon, who testified before the committee a few weeks ago. He claimed that marijuana possession and cultivation offences violated his rights under sections 7 and 15 of the Charter.

The appeal was rejected. I only have the English version of the ruling with me. Justice Beauregard was called upon to determine, after the original case had been heard, if indeed the prohibition was unreasonable pursuant to the terms of the Charter. Among the witnesses heard was Mr. Harold Kalant, considered a world expert on cannabis. Mr. Kalant is a psychopharmacologist with the Addiction Research Foundation in Toronto. The court also heard from a psychiatrist at Montreal General Hospital who treats people with drug and alcohol problems in a clinical setting. Another witness was Mr. Jones, a San Francisco psychiatrist who also does research and conducts experiments on the effects of THC on humans. These three individuals presented testimony on the harmful effects of marijuana.

These principles are described on page 492. On the bottom of this page, we note the following:

[English]

These witnesses demonstrated that abusive use of marijuana has detrimental effects on society.

[Translation]

In line 10 at the top of the page, we note the following:

[English]

Interference by the state to prevent a person from consuming some substance would not respect the principles of fundamental justice if the prohibition were unreasonable, that is, where the act prohibited is not truly detrimental to society.

[Translation]

This forms the basis of his argument. He starts out by saying that he called different specialists to testify.

référence à différentes études. La question du mythe que je cherchais dans mes documents sur la marijuana, je ne l'ai pas trouvée.

Est-ce que l'on fait des lois pour réprimer l'usage ou la possession du cannabis uniquement parce qu'on est partie à un traité international, qui inclut entre autres le cannabis parmi d'autres stupéfiants? Si l'on isolait le cannabis, si on ne l'avait pas notre traité, est-ce que l'on maintiendrait cette prohibition? Est-ce que l'on a des raisons médicales canadiennes? Est-ce que l'on a fait des recherches qui concluent encore que l'on doit réprimer l'usage du cannabis pour un individu qui déciderait de risquer sa santé, comme un buveur d'alcool incontrôlé le fait?

M. Normand: Cette question a été soulevée dans une cause qui ne vous a pas été citée par aucun témoin. C'est une décision de la Cour d'appel du Québec en 1993 dans la cause de M. Hamon, le témoin qui est venu devant vous il y a quelques semaines. Ses prétentions étaient à l'effet que les infractions en matière de possession et de culture de marijuana enfreignaient ses droits en vertu des articles 7 et 15 de la Charte.

Dans cette décision, l'appel à la Cour suprême a été refusé. J'ai seulement la version anglaise. Le juge Beauregard a eu à déterminer, après la cause en première instance, si effectivement la prohibition était déraisonnable aux yeux de la Charte. On retrouve parmi les témoins entendus en première instance, M. Harold Kalant, considéré comme un spécialiste mondial en matière de cannabis. C'est un psychopharmacologue à l'Addiction Research Foundation à Toronto. Il y eu aussi un psychiatre de l'Hôpital Général de Montréal qui traite dans une clinique ceux qui ont des problèmes de drogue et de boisson. Il y a eu M. Jones, un psychiatre de San Francisco, un chercheur qui fait des expériences sur les effets du THC sur les gens. Ces trois témoins ont témoigné en première instance sur les effets néfastes de la marijuana.

On élabore ces principes à la page 492 et au bas de la version anglaise, on lit:

[Traduction]

Or, ces témoins ont fait valoir que l'abus de consommation de cannabis a des effets nuisibles pour le bien-être de la société.

[Français]

Au haut de la page, la question est lancée, à la dixième ligne, on lit:

[Traduction]

L'intervention de l'État pour empêcher une personne de consommer telle ou telle substance ne respecterait pas les principes de justice fondamentale si cette prohibition n'avait pas un caractère raisonnable, c'est-à-dire si l'acte prohibé ne constituait pas un acte réellement nuisible au bien-être de la société.

[Français]

Il jette la base de son raisonnement. Il commence par dire qu'il a entendu les différents spécialistes.

Senator Nolin: We would have liked to hear from them as well. I am not criticizing Justice Beauregard's decision. Witnesses have spoken to the committee about the myth surrounding marijuana and about the fact that it is not as dangerous as we think. They have argued that if a person wants to use this substance and if it affects his ability to think clearly, then that is no one else's business. That is what we have been hearing for the past five or six meetings.

Is someone going to present the other side of the issue to us and tell us that cannabis is dangerous or that it can affect a person's liver and heart? I understand that Justice Beauregard heard from such witnesses, but we have not.

Mr. Normand: Those who want to present this viewpoint will ask to be heard. We on the government side are here to defend the bill, not to review policy. That is why we have no witnesses to present at this stage.

Senator Nolin: Perhaps we are not approaching this the right way. When we examine a bill, we have to look at its origins and objectives. Officials tell us that this is a political issue, one which the minister will address.

Do we need to ban the possession of cannabis for personal consumption? That is the question that we have been asking ourselves for the past three weeks. A series of witnesses have just about convinced us that this problem is not as serious as all that. I had almost convinced myself that you were going to state the opposite. I thought that you would arrive with witnesses. In any event, we will extend our study if necessary.

Senator Gigantès: Experiments conducted on animals have shown that if sufficient amounts of pure distilled water are injected into animals, they will become ill. Some people kill themselves by smoking. Others drink to excess, kill themselves or others and make life virtually impossible for their families. Do the effects of marijuana compare to the side effects of smoking and alcohol? We would like to hear from a few experts on this subject.

Senator Nolin: We are not so pressed for time that we would refuse to hear from witnesses who would wish to enlighten us on this matter. Getting back to the subject of international treaties, I have read some excerpts of the Le Dain report, although I have been unable to get my hand on a complete version of the main report. The five members of the commission do not appear to be concerned by the coexistence of this report and the 1961 convention. There is even a recommendation that the 1971 convention be signed. Would you care to comment on this?

Mr. St-Denis: The Le Dain Commission report were drafted prior to the signing of the 1988 convention. According to some people, the 1961 report is somewhat ambiguous on the subject of cannabis or heroine possession for personal consumption. In my opinion, the ambiguity is not that obvious. This being said, I find the 1988 convention very clear on this subject.

Le sénateur Nolin: On aurait aimé aussi les entendre. Je ne critique pas la décision du juge Beauregard. Au comité, des gens sont venus nous dire qu'il y a un mythe autour de cela. Ce n'est pas si dangereux. Celui qui veut en prendre, si cela affecte sa capacité d'avoir l'esprit clair, c'est son affaire. Cela ne dérange pas les autres. C'est ce que nous avons entendu depuis cinq ou six séances.

Des témoins vont-ils venir nous dire que c'est dangereux, voici l'autre côté de la médaille. Cela affecte le foie, cela met en danger le coeur. Je comprends que le juge Beauregard les a entendus, mais pas nous.

M. Normand: Les gens qui veulent se faire entendre vont demander à se faire entendre. Du côté gouvernemental, on est ici pour défendre le projet de loi et non pour réviser la politique. C'est la raison pour laquelle on n'a pas de témoins à vous présenter à ce stade.

Le sénateur Nolin: Notre façon de faire n'est peut-être pas la bonne. Quand on examine un projet de loi, il faut en examiner les racines et les objectifs. Les fonctionnaires nous disent: «C'est une question politique, le ministre va y répondre».

Est-ce que l'on a besoin de prohiber la possession et l'usage personnel du cannabis? C'est la question que l'on se pose depuis trois semaines. Une série de témoins nous ont presque convaincus que ce n'est pas si grave que cela. J'étais à peu près convaincu que vous alliez dire le contraire. Je me suis dit que vous viendriez avec des témoins. En tout cas, s'il le faut, nous allons prolonger notre étude.

Le sénateur Gigantès: Des expériences ont été faites sur des animaux qui prouvent que si on administre des injections d'eau distillée pure en assez grande quantité, cela va leur causer des maladies. Il y a des gens qui se tuent en fumant. Des gens boivent trop d'alcool, se tuent, tuent d'autres personnes et rendent la vie de leur famille absolument impossible. Comment est-ce que la marijuana se compare avec les mauvais effets du tabagisme et de l'alcool? Nous voudrions entendre quelques experts qui parlaient de cela.

Le sénateur Nolin: Nous ne sommes pas pressés au point de refuser d'entendre ces témoins qui viendraient nous éclairer grandement. Revenons aux traités internationaux. Dans le rapport du juge Le Dain, j'en ai lu des extraits, je n'ai pas trouvé la version complète du rapport principal. Il ne semble pas préoccupé, les cinq commissaires ne semblent pas préoccupés par la coexistence de son rapport et de la convention de 1961. Il recommande même la signature de la convention de 1971. Est-ce que vous avez une idée à ce sujet?

M. St-Denis: Les rapports de la commission Le Dain ont été rédigés avant la signature de la convention de 1988. La convention de 1961, selon certaines personnes, est un peu ambiguë en ce qui concerne la possession de cannabis ou d'héroïne à des fins personnelles. À mon avis, l'ambiguïté n'est pas aussi claire. Ceci dit, je crois que la convention de 1988 est très claire à cet effet.

Possession for personal consumption is a criminal offence. There is no ambiguity here. Justice Le Dain did not have the benefit of this convention when he drafted his report.

Having to contend with the ambiguity surrounding the 1961 convention, he felt that he had a certain amount of room to manoeuvre. I am not convinced that the Le Dain report would have reached the same conclusions had the 1988 convention been in place.

Senator Nolin: Let us look at the problem from another angle. For the sake of discussion, these treaties prevent us to some extent from decriminalizing simple possession of cannabis. Have Canadian authorities held any talks with the parties that signed these various conventions and discussed the possibility of decriminalizing cannabis?

Mr. St-Denis: The 1988 convention is the most recent and the clearest document outlining the position of states on the possession of various substances, including cannabis, for personal consumption and so forth. It was drafted in 1988. The parties to the convention — we are talking about a relatively recent event, not about something that happened 20 or 30 years ago — agreed that this behaviour must be criminalized.

No formal discussions have been held recently, to my knowledge. Mr. Gilmour's group and others have been in contact with other informal groups.

Senator Nolin: I am talking about government-level talks.

Mr. St-Denis: There have been no such discussions.

[English]

Mr. Rowsell: The World Health Organization is an advisor to the United Nations Commission on Narcotic Drugs. The commission will ask the World Health Organization in Geneva to set up a committee of experts to examine drugs on a periodic basis. To the best of my knowledge, they have not asked the World Health Organization to examine cannabis, but they have looked at other psychoactive substances, mainly from a medical perspective.

This bill and its schedules list all the things you cannot do. Schedule N of the regulations lists all the substances that may be used for medical purposes. It includes codeine, morphine and other substances which physicians and pharmacists are allowed to handle in order to treat patients.

I admit that the World Health Organization focuses on the aspect of medical use; however, I see no difficulty in asking that organization to undertake an in-depth scientific review of cannabis.

I have listened to the hearings both here and in the House of Commons. I have heard the dilemma. I understand that you are all greatly concerned about how to deal with this issue of cannabis.

Il faut traiter avec le droit criminel, la possession à des fins de consommation personnelle. Il n'y a pas d'ambiguïté à ce sujet. Le juge Le Dain n'avait pas le bénéfice de cette convention lorsqu'il a préparé son rapport.

Face à cette ambiguïté concernant la convention de 1961, il croyait qu'il avait une certaine marge de manoeuvre. Je ne suis pas convaincu que les conclusions du rapport Le Dain seraient les mêmes concernant la convention de 1988.

Le sénateur Nolin: Prenons le problème différemment. Aux fins de la discussion, elles nous empêchent jusqu'à un certain point de décriminaliser la possession simple de cannabis. Est-ce que les autorités canadiennes ont, à ce jour, entretenu des discussions avec les cosignataires de ces différentes conventions pour décriminaliser le cannabis?

M. St-Denis: La dernière et la plus claire expression des états concernant la consommation des drogues, y compris le cannabis et l'usage personnel et cetera, c'est la convention de 1988. On l'a complétée en 1988. Encore de nos jours, les pays signataires — pour répondre à cette question, on ne parle pas de 20 ou 30 ans en arrière, c'est quand même relativement récent — ont été d'avis qu'il fallait criminaliser ce comportement.

En ce qui concerne les discussions récentes, à ma connaissance, il n'y en a pas eu officiellement. Le groupe de M. Gilmour et d'autres ont des contacts avec d'autres groupes informels, des groupes populaires.

Le sénateur Nolin: Je pense à des échanges au niveau gouvernemental.

M. St-Denis: En ce qui concerne les échanges gouvernementaux, il ne s'est rien produit.

[Traduction]

M. Rowsell: L'Organisation mondiale de la santé fait fonction de conseillère auprès de la Commission des stupéfiants de l'Organisation des Nations Unies. La commission va demander à l'Organisation mondiale de la santé à Genève de constituer un comité d'experts pour examiner les drogues périodiquement. À ma connaissance, elle n'a pas demandé à l'Organisation mondiale de la santé d'étudier le cannabis, mais elle s'est penchée sur d'autres psychotropes, surtout d'un point de vue médical.

Ce projet de loi et ses annexes énumèrent toutes les choses interdites. L'Annexe N du règlement énumère toutes les substances qui peuvent être utilisées à des fins médicales: la codéine, la morphine et d'autres substances que les médecins et les pharmaciens sont autorisés à manipuler pour traiter des patients.

J'admets que l'Organisation mondiale de la santé s'intéresse surtout à l'usage médical des drogues, mais je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas lui demander d'effectuer une étude scientifique en profondeur du cannabis.

J'ai écouté les témoignages entendus ici et à la Chambre des communes. Je sais dans quel dilemme vous vous trouvez. Je comprends que vous soyez tous très préoccupés par les moyens à prendre pour régler la question du cannabis.

When the bill was introduced, the Department of Health was asking to consolidate the present Narcotic Control Act and Parts III and IV of the Food and Drugs Act, which deal with narcotics and controlled drugs. We were also not satisfying our obligations for the control of some drugs, such as the precursor substances, the designer drugs and the benzodiazepines, a group of tranquillizers that are widely in circulation for illicit purpose.

That was the intent of the Department of Health in coming forward with this bill. We recognize that there is a real concern amongst Canadians over how we deal with cannabis and its abuse potential. For that reason, we need a wide variety of expertise in examining this issue. We should have experts from the World Health Organization as well as from the commission in Vienna. We should bring in experts who have dealt with this in Amsterdam or Australia.

That is a very wide-ranging undertaking. That is why the House of Commons committee included in its report a recommendation for a drug policy review, to try to bring together all these parameters in a very widespread review of the policy. It would be very difficult for you to come to a decision now without having the capability of hearing all that advice.

I encourage you to join with the members of the House of Commons committee who will undertake that review through their standing committee on Health. The honourable Roger Simmons, the chair, has made a commitment that that review will take place.

The dilemma facing you is real; there is no question. However, it may be an opportune time for you to join with them and ensure that all of your concerns are addressed at the same time.

Senator Gigantès: Some years ago the Department of Health said that Nutrasweet presents less risks than saccharine, so I dutifully switched to Nutrasweet because sugar allegedly presented more risks to me than Nutrasweet. However, we have not made saccharine illegal. It is still sold; little packets of it are still offered in restaurants.

It is a question of evaluating the risk, as I have said before, but we must have some information. Is it more or less deadly than other things we allow like tobacco and alcohol? Unless we evaluate the risks, we are not doing our duty.

Senator Doyle: You have just finished speaking on the need for an in-depth, scientific study of cannabis, the dangers it presents and the methods of controlling it. We asked at the same time for an in-depth, scientific study on sentencing and what we have accomplished over the years with the law as it has stood at various times. This is the second time I have studied marijuana in this very committee over the last decade.

Lorsque le projet de loi a été présenté, le ministère de la Santé a été appelé à refondre l'actuelle Loi sur les stupéfiants et les parties III et IV de la Loi sur les aliments et drogues, qui traitent des stupéfiants et des drogues contrôlées. Nous ne satisfaisions pas non plus à nos obligations concernant le contrôle de certaines drogues, dont les précurseurs, les drogues de confection et les benzodiazépines, un groupe de tranquillisants dont on fait un vaste commerce illicite.

C'est dans cet esprit que le ministère de la Santé a proposé ce projet de loi. Nous reconnaissons que les Canadiens sont très préoccupés par les mesures que nous prendrons à l'égard du cannabis et par les abus qu'il risque d'engendrer. C'est pourquoi nous devons avoir l'avis à ce sujet d'une grande fourchette d'experts. Nous devrions rencontrer des experts de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de la commission à Vienne. Nous devrions appeler à témoigner des experts qui se sont penchés sur cette question à Amsterdam ou en Australie.

C'est une entreprise de très grande envergure. C'est pourquoi le comité de la Chambre des communes a recommandé dans son rapport un examen de la politique relative aux drogues, dans l'espoir qu'elle soit examinée sous le plus d'angles possible. Il vous serait très difficile d'en arriver maintenant à une conclusion sans entendre tous les conseils que ces gens pourraient avoir à vous donner.

Je vous encourage à vous joindre aux députés qui entreprendront cet examen avec le comité permanent de la santé. L'honorable Roger Simmons, président du comité, s'est engagé à ce que cet examen ait lieu.

Vous vous trouvez devant un véritable dilemme, cela ne fait aucun doute. Toutefois, ce serait peut-être pour vous l'occasion de vous joindre à eux et de faire en sorte que toutes vos préoccupations soient abordées en même temps.

Le sénateur Gigantès: Il y a quelques années, le ministère de la Santé disait que Nutrasweet présente moins de risques pour la santé que la saccharine, et je me suis donc fait un devoir de changer de produit, parce que le sucre présentait apparemment plus de dangers pour moi que Nutrasweet. La saccharine n'a pas pour autant été déclarée illégale. Elle est toujours vendue; on la trouve encore en petits sachets dans les restaurants.

C'est une question d'évaluation du risque, comme je l'ai déjà dit, mais nous devons avoir certaines informations. Est-ce un produit plus dangereux ou moins dangereux que d'autres que nous autorisons, comme le tabac et l'alcool? À moins d'évaluer les risques, nous ne faisons pas notre travail.

Le sénateur Doyle: Vous venez de parler de la nécessité d'une étude scientifique en profondeur du cannabis, du danger qu'il présente et des méthodes de contrôle existantes. Nous avons demandé en même temps une étude scientifique en profondeur sur la détermination de la peine et sur les réalisations au fil des ans par rapport à la loi telle qu'elle était à différents moments. C'est la deuxième fois en dix ans que j'étudie la marijuana au sein de ce comité-ci.

The first time I ever heard of marijuana was in a movie which was brought to my high school. The movie was titled *Reefer Madness*. Marijuana was shown as a thing that made you impossibly sexy and attractive and then, of course, brought you down. After using it you were no longer in the esteem of your parents; they were disgraced. All sorts of terrible things happened.

I can remember being impressed enough to want to find out more from someone who had used it. I could not find a soul who had used marijuana who was willing to talk to me. However, it was a "big problem", and so it has gone. The record now seems to show that anyone who was the age that I was when this confrontation came in high school who has not used marijuana would be more of the exception than the rule.

That, gentlemen, is the progress we have made over the years with a little bit of help from outside the country, a little bit of help from the Moonies and a little bit of interference because there is much money to be made out of trafficking in that substance. Yet, I cannot think of one thing that has been done in-depth or scientifically which has been successful. We are still talking about whether there ought to be a law against it.

When you are looking at it from the scientific point of view, can you get us a study on how changes in the law have affected it and how courts have responded to the law in different parts of this country? Sometimes there are differences in sentencing not only in different parts of the country but in the same city, depending on the judge.

If we are to impress anyone under 40 with the validity of our system on this and with the continued classification of marijuana as a prohibited substance, if we want them to believe in what we are doing, we need more facts than we now have and more experience than we are willing to admit.

Perhaps someone can tell me that such a study on sentencing and the effect of the law exists in the library, or that no such study exists but that one can be done.

Mr. Rowsell: You are a very wise man. There will never be "a" study. Without presupposing the intent of the undertaking of the house committee, it is not to do just a scientific study. My understanding is that it is their intention to look at all of the parameters that you have raised; that is, the social issues, the societal parameters, and the science of the substance itself. Their intention is to look at this in a very broad manner to cover all the issues you have raised.

Senator Doyle: I specifically asked for some kind of study of the law as it has stood, what effect it has had and how evenly it has been administered. That is not an unattainable study. I am only talking about the Canadian experience.

Mr. Saint-Denis: I am not sure that some of that is actually amenable to scientific study. Trying to determine a cause-effect relationship between the existence of a law and a lack of behaviour is not easy to do in the best of circumstances.

J'ai entendu pour la première fois parler de la marijuana dans un film qui a été présenté à mon école secondaire. Ce film avait pour titre *Reefer Madness*. La marijuana était présentée comme une chose qui vous rendait incroyablement sexy et attirant pour bien sûr entraîner ensuite votre perte. Après l'avoir utilisé, vous perdiez l'estime de vos parents; c'était une honte pour eux. Il pouvait vous arriver toutes sortes de choses terribles.

Je me souviens avoir été tellement impressionné que je voulais trouver quelqu'un qui en avait déjà pris pour en savoir plus long. Je n'ai pas pu trouver une seule personne ayant fait usage de marijuana qui eut été prête à m'en parler. C'était toutefois à l'époque un «gros problème». Tout tend maintenant à montrer que les jeunes de mon âge au moment de cette confrontation dans les écoles secondaires qui n'ont jamais pris de marijuana seraient plutôt l'exception que la règle.

Ce sont là les progrès que nous avons réalisés, messieurs, au cours des ans avec un petit coup de pouce de gens de l'extérieur du pays, un peu d'aide de la part des moonistes et un peu d'ingérence, parce que le trafic de ce stupéfiant peut rapporter gros. Malgré tout, je ne peux penser à aucune étude en profondeur ou scientifique qui a été couronnée de succès. Nous continuons à nous demander si une loi ne devrait pas l'interdire.

Serait-il possible d'avoir une étude scientifique sur l'incidence des modifications apportées à la loi et sur la façon dont les tribunaux ont réagi à la loi dans différentes régions du pays? Il y a parfois des différences pour ce qui est de la détermination de la peine non seulement dans différentes régions du pays, mais à l'intérieur de la même ville, selon le juge.

Si nous voulons arriver à convaincre les moins de 40 ans de la validité du régime adopté et de la nécessité de continuer à classer la marijuana dans la catégorie des drogues interdites, si nous voulons qu'ils croient à ce que nous faisons, il nous faut plus de données que celles dont nous disposons actuellement et une plus grande expérience, il faut bien l'admettre.

Quelqu'un pourrait peut-être me dire qu'une telle étude sur la détermination de la peine et l'incidence de la loi a déjà été faite, ou qu'aucune étude de ce genre n'existe, mais qu'il serait possible d'en effectuer une.

M. Rowsell: Vous êtes un homme très sage. Il n'y aura jamais une étude unique. Sans vouloir présupposer quelle est au juste l'intention du comité de la Chambre des communes, je dirais qu'il ne veut pas uniquement une étude scientifique. Je crois savoir qu'il a l'intention d'examiner tous les paramètres que vous avez mentionnés, c'est-à-dire les questions sociales, les paramètres sociaux et la science de la substance elle-même. Son intention est d'aborder tout cela de manière à couvrir toutes les questions que vous avez soulevées.

Le sénateur Doyle: J'ai demandé explicitement une étude de la loi telle qu'elle a existé, de l'incidence qu'elle a eue et de l'uniformité de son application. Ce n'est pas une étude impossible. Je veux seulement parler de l'expérience canadienne.

M. Saint-Denis: Je ne suis pas certain que cela se prête à une étude scientifique. Il n'est pas facile, même dans les meilleures circonstances, d'essayer de trouver un lien de cause à effet entre l'existence d'une loi et un comportement quelconque.

I do not think you need a scientific study to determine whether there are any qualities in the application of the law. As an operational hypothesis, you must accept that the law is applied unevenly across the country. It is not the same to say that it is applied unfairly, it is just not applied in the same way. There are factors that contribute to that, which have been alluded to by other speakers as well.

In terms of the impact the law has on an individual's behaviour, a lot of it is conjecture. Some will be impressed by the existence of a criminal sanction attached to a type of behaviour and will not enter into that behaviour. Others might be attracted by the very existence of a penal law or a penal sanction attached to a certain type of behaviour. For others, it is simply not an issue. It depends on the individual. There are so many factors. I am not sure that it can be condensed and reduced to a scientific equation.

Mr. Normand: The same could be said for other offences in the Criminal Code such as simple theft or break and enter. For some people, that is nothing; for others, it is serious. The fact that it is illegal will not stop some people from doing it. It is not something that is specific to the possession of drugs.

Senator Doyle: Why is it that we have this mystery about marijuana and other drugs but not about wine, for example, although wine probably accounts for as many victims, as much disaster and as much good merriment as marijuana ever will?

I think I understand what is going on there. I understand the risk taken, the penalties provided and the way the law is administered. It has been a long time since we have had a solid showing of concern about the way we handle wine under our law except, perhaps, here in Ontario, where people argue it should be sold in all commercial stores. However, on marijuana there are fierce positions pro and con and people who are in the middle and do not understand one way or the other. Why do we continue that? You are representing the Department of Justice. Show us the justice in what you propose.

Mr. Normand: You have discussions on marijuana because it is illegal. If wine was illegal, you would have the same discussion about it. At one point, a decision was taken by various countries to criminalize this drug, based on facts. I refer again to the *Hamon* case, where testimony was given by the Government of Canada which led the court to determine that making this a crime was not unreasonable as far as the Charter is concerned.

They talk also about tobacco and alcohol in this decision. Justice Beauregard looks at it in relation to behaviour. On page 494 he says that "one could answer that tobacco does not cause erratic behaviour in the user...", as opposed to drugs.

Justice Beauregard deals with alcohol by saying that it would probably be necessary to take into account our cultural traditions,

Je ne pense pas qu'il faille une étude scientifique pour déterminer si l'application de la loi a une valeur quelconque. Vous devez partir de l'hypothèse que la loi n'est pas appliquée uniformément à l'échelle du pays. Ce n'est pas la même chose que de dire qu'elle est appliquée injustement; elle n'est tout simplement pas appliquée de la même manière. Il y a des facteurs qui contribuent à cela, et auxquels ont fait allusion également d'autres intervenants.

Quant à l'incidence de la loi sur le comportement d'un individu, il faut bien souvent se contenter de conjectures. Certains se laisseront impressionner par la peine rattachée à un type de comportement et ils ne l'adopteront pas. D'autres pourraient être attirés par l'existence même d'une loi pénale ou d'une sanction pénale rattachée à un certain type de comportement. Pour d'autres, la question ne se pose tout simplement pas. Tout dépend de chacun. Il y a tellement de facteurs qui interviennent. Je ne pense pas que tout puisse se résumer à une simple équation scientifique.

M. Normand: On pourrait dire la même chose d'autres infractions prévues par le Code criminel, comme le vol ou l'introduction par infraction. Pour certaines personnes, cela n'est rien; pour d'autres, c'est grave. Le fait que cela soit illégal n'empêchera pas certaines personnes de passer aux actes. Ce n'est pas une chose qui est propre à la possession de drogues.

Le sénateur Doyle: Pourquoi tout ce mystère à propos de la marijuana et d'autres drogues mais pas à propos du vin, par exemple, même si celui-ci fait probablement autant de victimes, est la cause d'autant de malheurs et procure plus de plaisir encore que la marijuana?

Je crois comprendre ce qui se cache derrière tout cela. Je comprends les risques pris, les peines imposées et la façon dont la loi est administrée. Il y a bien longtemps que nous ne nous sommes pas interrogés sérieusement sur la façon dont nous traitons le vin en vertu de nos lois, sauf peut-être ici, en Ontario, où les gens soutiennent qu'il devrait être vendu dans tous les magasins. Quand il est question de marijuana, on peut défendre aussi férocement le pour et le contre, et il y a au milieu de tout cela des gens qui ne comprennent les vues ni d'un camp, ni de l'autre. Pourquoi en sommes-nous toujours là? Vous représentez le ministère de la Justice. Montrez-nous en quoi ce que vous proposez est juste.

M. Normand: La marijuana suscite la discussion parce qu'elle est illégale. Si le vin était illégal, on en discuterait autant. À un moment donné, différents pays ont décidé de criminaliser cette drogue en se fondant sur les faits. Je vous renvoie une fois de plus à l'affaire *Hamon*, dans le cas de laquelle le témoignage du gouvernement du Canada a amené le tribunal à statuer qu'il n'était pas déraisonnable au regard de la Charte de vouloir criminaliser la chose.

Il a été question de tabac et d'alcool dans cette décision. Le juge Beauregard a parlé du comportement et dit: «On pourrait répondre que le tabac ne provoque pas une conduite erratique chez le consommateur...», contrairement aux drogues.

Le juge Beauregard dit de l'alcool qu'il faudrait probablement tenir compte de nos traditions culturelles, qui viennent peut-être

which perhaps put a damper on the state's desire to prohibit the use of alcohol. That decision was given in the context of the Charter.

When something is illegal and is as predominant in public discussion as the topic of marijuana is today, you will definitely hear pros and cons. That is why the House accepted and recommended that an in-depth review of the policy be undertaken.

Senator Doyle: If we made marijuana legal, perhaps we would be able to find out how to regulate it, how to supply it as well as use it, and perhaps we would begin to have a certain amount of equanimity about it as we do with wine.

Senator Jessiman: On pages 492 and 493 of the *Hamon* decision it states:

It must be presumed that Parliament, in continuing to prohibit the cultivation and possession of marijuana, based its decision on the enlightened opinions and good faith of these specialists.

Here we are talking about that. We know from what people have told us that that is not the case at all. But courts say, "Parliament says it is so, therefore it must be so." You are saying the opposite. We hear both sides of it. From what we have heard, 90 per cent say that it is not detrimental. Before we pass this bill, we should have a study. If we pass this bill, the courts will depend upon it. We are making the law here, and it puts us in a difficult position.

The Chair: I would like to thank Mr. Saint-Denis for his clarity on summary conviction. Throughout the entire discussion on the gun bill, I was looking for that kind of statement. We were convinced by testimony that summary conviction would ensure that those fingerprints did not show up on CPIC. But no one, including officials from the Department of Justice, ever told the committee that fingerprints would never be taken. Thank you for that clarity. I am sure I will use it in my correspondence in the next few months.

I am concerned about the principle of absolute discharge. We know that anyone can apply for an absolute discharge, within reason.

Let me give you a classic example. A young person is arrested, charged and convicted for possession. He is representing himself. He knows the fine will probably be not more than \$100. He will go to court, plead guilty, pay his fine and walk out the door. No one tells him about an absolute discharge. No one tells him he can apply for one. No one tells him that if he applies for an absolute discharge and it is granted, according to the information given here, he would have no criminal record.

tempérer le désir de l'État d'en interdire l'usage. Cette décision a été rendue dans le contexte de la Charte.

Lorsqu'une chose est illégale et soulève autant la discussion que la question de la marijuana actuellement, on entend évidemment le pour et le contre. C'est pourquoi la Chambre a accepté et recommandé qu'il y ait un examen en profondeur de la politique.

Le sénateur Doyle: Si nous légalisons la marijuana, nous arriverions peut-être à trouver comment la réglementer, comment la distribuer et comment l'utiliser, et nous en viendrions peut-être un jour à la considérer avec une certaine sérénité, tout comme le vin.

Le sénateur Jessiman: Il est dit ce qui suit dans la décision *Hamon*:

Il faut présumer qu'en continuant à prohiber la culture et la possession de cannabis, le législateur se fonde sur l'opinion éclairée et de bonne foi de ces spécialistes.

Voilà que nous sommes en train d'en parler ici. Nous savons, d'après ce que des gens nous ont dit, que ce n'est pas du tout le cas. Or, de l'avis des tribunaux, parce que le Parlement dit qu'il en est ainsi, il doit en être ainsi. Vous dites le contraire. Les avis sont partagés. D'après ce que nous avons entendu, 90 p. 100 sont d'accord pour dire que cette substance n'est pas nuisible. Avant d'adopter ce projet de loi, il faudrait avoir une étude. Si nous l'adoptons, les tribunaux vont en dépendre. Nous faisons les lois ici, et cela nous met dans une position difficile.

La présidente: J'aimerais remercier M. Saint-Denis de sa clarté au sujet de la déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Tout au long de la discussion sur le projet de loi concernant les armes à feu, j'ai attendu ce genre de déclaration. Les témoignages entendus nous ont convaincus que la déclaration sommaire de culpabilité ferait en sorte que les empreintes digitales n'aboutissent pas au CPIC. Mais personne, pas même les représentants du ministère de la Justice, n'a dit au comité que les empreintes ne seraient pas prélevées. Je vous remercie de cette précision. Je suis persuadée que je l'utiliserai dans ma correspondance au cours des quelques prochains mois.

Je suis préoccupée par le principe de l'absolution inconditionnelle. Nous savons que n'importe qui peut demander une absolution inconditionnelle, dans les limites du raisonnable.

Laissez-moi vous donner un exemple classique. Un jeune est arrêté, accusé et déclaré coupable de possession. Il assure sa propre défense. Il sait que l'amende qu'il aura à payer ne dépassera probablement pas 100 \$. Il ira au tribunal, plaidera coupable, paiera son amende pour ensuite repartir. Personne ne lui parle de l'absolution inconditionnelle. Personne ne lui dit qu'il peut en demander une. Personne ne lui dit que s'il demande une absolution inconditionnelle et que celle-ci lui soit accordée, d'après l'information que nous avons ici, il n'aurait pas de casier judiciaire.

What if we changed the law to say that an application for absolute discharge has to be made in each case of marijuana possession?

Mr. Saint-Denis: There is a small technical point. One does not apply for a conditional discharge. It is part of the range of sentences that a court can impose. The judge, either as a result of a submission by the Crown or the defence, or on his own, will conclude that in this case a conditional discharge or an absolute discharge is warranted and will simply act on that. Once a person has been convicted, there is no possibility to apply for a discharge; he has already been convicted.

The Chair: I realize that. But if the Crown is interested in absolute discharge, he will act. If the young person has hired counsel, he may act. But what about the case of the young person who has no knowledge whatsoever about an absolute discharge? The judge does not initiate it.

Mr. Saint-Denis: The judge can, on his own. If the judge is of the view that the offence is of such a minor nature that it does not require more than a discharge, he will do that. Whether or not there have been submissions to obtain such a discharge is irrelevant. The judge can act on his own.

The Chair: Can the law make it compulsory that it be considered?

Mr. Saint-Denis: Yes, technically it could. I am not sure exactly how one would do that.

The Chair: I am not either.

Senator Bryden: It says somewhere in the documents that this started out as a housekeeping bill. No one who has appeared before us thinks you are a very good housekeeper. No one is willing to support this bill unless something is fixed. The general position was one of very great concern.

We are trying to adhere to the 1961 treaty. Although it has been updated, that treaty was made 35 years ago. The treaty dealing with trafficking, importing and exporting was made in 1988.

The policies from which some of this flows are at least 35 years out of date. Those policies were probably in place 10 years before the convention stage was reached.

The 1988 treaty was made right in the middle of the war on drugs by the most powerful nation on earth. I would be willing to bet that the treaty was driven by the U.S.

I got the impression from what you said that marijuana was included in the treaty because Mexico was getting hammered for being the producers, importers, and so on. Basically, they were getting hammered for trafficking and importing. The Mexicans were saying, "If we did not have a market in the U.S., we would not be so bad."

Is it fair to say that marijuana was included at the instigation of Mexico as a *quid pro quo* for them signing the treaty?

Que pensez-vous de l'idée de modifier la loi pour préciser qu'une demande d'absolution inconditionnelle doit être présentée dans chaque cas de possession de marijuana?

M. Saint-Denis: C'est un petit détail technique. On ne peut pas demander une absolution inconditionnelle. Celle-ci fait partie des peines qu'un tribunal peut imposer. Le juge, à la demande de la Couronne ou de la défense, ou encore de sa propre initiative, conclura que dans un cas en particulier, une absolution inconditionnelle ou une absolution sous condition est justifiée, et il agira en conséquence. Une fois qu'une personne a été déclarée coupable, il lui est impossible de demander une absolution; elle a déjà été déclarée coupable.

La présidente: Je le sais, mais si la Couronne tient à une absolution inconditionnelle, elle va faire ce qu'il faut. Si le jeune dont je parlais a retenu les services d'un avocat, celui-ci interviendra peut-être. Mais qu'en est-il du jeune qui n'a jamais entendu parler d'une absolution inconditionnelle? Ce n'est pas le juge qui va prendre l'initiative.

M. Saint-Denis: Oui, le juge peut le faire. S'il est d'avis que l'infraction est tellement mineure qu'elle n'exige pas plus d'une absolution, il le fera. Peu importe qu'il y ait eu ou non des demandes d'absolution. Le juge peut agir de sa propre initiative.

La présidente: La loi peut-elle faire en sorte que cela soit obligatoire?

M. Saint-Denis: Oui, techniquement. Je ne sais pas exactement comment il faudrait s'y prendre.

La présidente: Moi non plus.

Le sénateur Bryden: Il est dit quelque part dans la documentation qu'il s'agissait au départ d'un projet de loi d'ordre administratif. Aucun des témoins que nous avons entendus ne pense que vous êtes un très bon administrateur. Personne n'est prêt à appuyer ce projet de loi à moins que quelque chose ne soit modifié. En règle générale, on est très inquiet.

Nous essayons de respecter le traité de 1961. Même s'il a été revu, ce traité a été conclu il y a 35 ans. Le traité qui a trait au trafic, à l'importation et à l'exportation est intervenu en 1988.

Les politiques dont découlent certaines de ces dispositions datent d'au moins 35 ans. Elles étaient probablement en place dix ans avant qu'on en arrive à l'étape de la convention.

Le traité de 1988 a été conclu au beau milieu de la guerre antidrogue que menait la nation la plus puissante au monde. Je serais prêt à parier que les États-Unis en sont les instigateurs.

J'ai eu l'impression, d'après ce que vous avez dit, que la marijuana a été incluse dans le traité parce qu'on s'acharnait sur le Mexique du fait qu'il était producteur, importateur et ainsi de suite. Essentiellement, on s'est acharné contre lui à cause du trafic et de l'importation. Les Mexicains se disaient: «Si nous n'avions pas de marché aux États-Unis, les choses n'iraient pas aussi mal.»

Est-il juste de dire que la marijuana a été incluse à la demande du Mexique à titre de compensation pour l'amener à signer le traité?

Mr. Saint-Denis: No, it is not. You have raised two issues. The first is the age of the 1961 convention. It is 35 years old. It reflects concerns of that time, but perhaps things have changed since then. The 1961 convention is, in nature and purpose, considerably different from the 1988 convention. The 1961 convention and the 1971 convention, which deals with psychotropic substances, deal with the control, regulation and administration of trade, production and cultivation of narcotic drugs. Their purpose is to ensure that there is a coherent system for dealing with narcotic drugs worldwide.

The production of narcotic drugs is limited to a handful of countries. Approximately four or five countries produce the opium poppy, which is used to produce morphine, heroin and all of its derivatives; whereas only one or two countries produce the coca bush. We wanted to be sure that there existed a regime whereby the natural product could make its way to the rest of the world in an orderly fashion to be used for medication for the treatment of pain.

The 1961 convention did that. It is called the Single Convention because it gathered under one convention the provisions of several conventions before it. It unified the provisions of all these conventions into one single convention; hence the Single Convention. One of a great number of elements in this convention is the requirement for the criminalization of certain types of behaviour.

The 1988 convention is totally different. It is primarily preoccupied with the notion of law enforcement and the effort needed worldwide to deal with trafficking. The orientation and the philosophical underpinnings of the conventions are totally different.

Senator Bryden: Could we comply with the 1961 convention and not with the 1988 convention?

Mr. Saint-Denis: No. We have signed both.

Senator Bryden: Could we not comply with the 1961 convention while not being in complete compliance with the 1988 convention?

Mr. Rowsell: That is what we are doing now. We are in compliance with the 1961 convention, but not with the 1988 convention.

Mr. Saint-Denis: And with some elements of the 1971 convention, which is why this bill is here as well.

With respect to the Mexican question, Mexico is considered to be a producer country. The concern of Mexico was not really that the U.S. is a big consumer market and if there were no consumer they would not be tarred as a producer country and therefore, in order for them to have their say, that section must be included. That was not their position.

The Mexican delegation pointed out that trafficking is not a one-way street. In order for there to be a seller, there must be a buyer. It was not a remark directed at the U.S. It is a simple observation. They were saying that we must be able to deal with the issue of drugs from both sides. Buying is part and parcel of trafficking. As a criminological observation, that is quite right.

M. Saint-Denis: Non. Vous avez soulevé deux questions. La première est l'âge de la convention de 1961. Elle date de 35 ans. Elle reflète les préoccupations de l'époque, mais les choses ont peut-être changé depuis. La convention de 1961 est, en raison de sa nature et de son objet, considérablement différente de celle de 1988. La convention de 1961 et celle de 1971, qui a pour objet les substances psychotropes, ont trait au contrôle, à la réglementation et à l'administration du commerce, de la production et de la culture des stupéfiants. Elles visent à assurer qu'il y a un régime cohérent qui s'applique aux stupéfiants à l'échelle mondiale.

La production de stupéfiants est limitée à une petite poignée de pays. De quatre à cinq pays environ produisent le pavot somnifère, qui sert à la fabrication de la morphine, de l'héroïne et de tous leurs dérivés, alors que seulement un ou deux pays sont producteurs de cocaïers. Nous tenions à nous assurer qu'il existait un régime en vertu duquel le produit naturel pourrait être exporté ailleurs dans le monde de manière ordonnée afin d'être utilisé comme médicament pour le traitement de la douleur.

C'est ce que voulait la convention de 1961. Elle porte le nom de Convention unique parce qu'elle réunit en une seule convention les dispositions de plusieurs conventions antérieures. Elle a unifié les dispositions de toutes les conventions qui existaient avant elle, d'où le nom, Convention unique. L'un des nombreux éléments de cette convention est la pénalisation obligatoire de certains types de comportement.

La convention de 1988 est tout à fait différente. Elle est essentiellement axée sur la notion de l'exécution de la loi et sur les efforts nécessaires à l'échelle internationale pour contrer le trafic. L'orientation et la philosophie sous-jacente des conventions sont tout à fait différentes.

Le sénateur Bryden: Pourrions-nous nous conformer à la convention de 1961, mais pas à celle de 1988?

M. Saint-Denis: Non, car nous avons signé les deux.

Le sénateur Bryden: Pourrions-nous nous conformer à la Convention de 1961 tout en ne nous conformant pas complètement à celle de 1988?

M. Rowsell: C'est ce que nous faisons actuellement. Nous observons la convention de 1961, mais pas celle de 1988.

M. Saint-Denis: Ni certains éléments de la convention de 1971, et c'est une autre raison d'être du projet de loi.

Quant au Mexique, il est considéré comme un pays producteur. La préoccupation du Mexique n'était pas tant que les États-Unis sont un gros marché de consommateurs et que, sans eux, il n'aurait pas été qualifié de pays producteur de sorte qu'il fallait inclure cette disposition pour qu'il ait son mot à dire. Ce n'était pas du tout sa position.

La délégation mexicaine a fait valoir que le trafic des stupéfiants n'est pas une rue à sens unique. Pour qu'il y ait un vendeur, il faut qu'il y ait un acheteur. Ce n'était pas une remarque qui s'adressait aux États-Unis. C'était une simple observation. L'idée était que nous devions pouvoir nous attaquer à la question des drogues des deux côtés. L'achat fait partie du trafic. C'est tout à fait vrai du point de vue des criminologues.

Senator Bryden: Perhaps so, but if there are no turnips, you do not have to control the turnip market. If no restricted drugs are being produced in Mexico, then Mexico does not have to worry about the market for those restricted drugs that is created in the United State.

Mr. Rowsell: But someone will import them.

Senator Bryden: You can control the substance by cutting off the supply or cutting off the market. If you cut off the market totally, no one will supply it.

Mr. Saint-Denis: The observation was not made as a result of Mexico being a producer country. They were supported by countries that were not producer countries or transit countries. The observation was made from the classical view of what constituted trafficking, which was always from the perspective that it involves selling and nothing else. They were saying that it is not just selling; it is also buying. The observation struck a sympathetic chord with a number of countries that have nothing to do with producing or transiting.

That is why we came up with this complex provision to include possession but to exclude it from the general operation of the convention. Everyone recognized that possession was relatively minor, particularly possession for the purpose of personal consumption. It was relatively minor compared to what we wanted this convention to deal with. It was simply an effort by Mexico to point out that trafficking is not just selling; it is also buying. They were adamant that the convention should apply to both equally. Others were equally adamant that it should not. The compromise was finding a way to say that while we must criminalize possession, the rest of the convention will not apply to that particular offence. We will just highlight it, make it clear that people have to criminalize that sort of activity, and then carve a niche for it outside the scope of the rest of the convention.

Senator Bryden: When I lived in the real world, I made a good part of my living negotiating labour contracts. The clause that gave us the most trouble was the final one that had to be done at midnight to get the deal done. I have the impression that that may be what happened here.

Mr. Saint-Denis: No. That particular clause was resolved about halfway through our discussions and negotiations. It was not a last-minute, horse-trading type of clause at all.

Senator Milne: Mr. Rowsell, I know that you are Director of the Bureau of Drug Surveillance, but you are here representing the Department of Health. Perhaps you can answer these questions for me.

We received a letter from a Dr. Riley who pointed out that the Canadian Drug Strategy was terminated a year ahead of schedule. She suggests in her letter that the decision to terminate was due to the program's variance with the health department's view on drugs. She summarizes her charges very well and states:

Le sénateur Bryden: Peut-être, mais s'il n'y avait pas de navets, il ne serait pas nécessaire d'en contrôler le marché. Si le Mexique ne produisait pas de drogues d'usage restreint, alors il n'aurait pas à s'inquiéter du marché créé aux États-Unis pour ces drogues.

M. Rowsell: Mais quelqu'un les importera.

Le sénateur Bryden: Il est possible de contrôler la substance en supprimant la source d'approvisionnement ou en supprimant le marché. Si vous supprimez complètement le marché, personne ne va l'approvisionner.

M. Saint-Denis: L'observation n'a pas été faite parce que le Mexique était un pays producteur. Il avait l'appui de pays qui n'étaient ni des pays producteurs, ni des pays d'acheminement. L'observation a été faite à partir de l'idée classique de ce qui constituait le trafic, qui a toujours été considéré du point de vue de la vente et rien d'autre. On a dit qu'il n'y pas que la vente en cause; il y a aussi l'achat. L'observation a été bien accueillie par un certain nombre de pays qui n'ont rien à voir avec la production ou l'acheminement.

C'est pourquoi nous avons proposé cette disposition complexe qui englobe la possession, mais qui l'exclut de l'application générale de la convention. Tout le monde reconnaissait que la possession est une infraction relativement mineure, surtout la possession pour un usage personnel. C'était une question relativement mineure par comparaison à ce que nous tenions à inclure dans cette convention. Il s'agissait tout simplement d'un effort de la part du Mexique pour faire valoir que le trafic n'englobe pas seulement la vente; il englobe aussi l'achat. Il tenait à ce que la convention s'applique également aux deux. D'autres tenaient tout autant à ce qu'il n'en soit pas ainsi. Le compromis a consisté à trouver une façon de dire que même si nous devons criminaliser la possession, le reste de la convention ne s'appliquera pas à cette infraction particulière. L'idée était de signaler la chose, de préciser qu'il fallait criminaliser ce genre d'activité pour ensuite lui trouver une place à l'extérieur du champ d'application du reste de la convention.

Le sénateur Bryden: Lorsque je vivais dans le monde réel, j'ai longtemps gagné ma vie à négocier des contrats de travail. La clause qui nous donnait toujours le plus de mal était celle qui devait être arrêtée à la onzième heure pour que le marché soit accepté. J'ai l'impression que c'est ce qui s'est peut-être passé dans ce cas-ci.

M. Saint-Denis: Non. Cette clause a été adoptée à mi-chemin de nos discussions et négociations. Ce n'était pas du tout une manoeuvre douteuse de dernière minute.

Le sénateur Milne: Monsieur Rowsell, je sais que vous êtes le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments, mais vous représentez aussi le ministère de la Justice. Vous pourriez peut-être répondre à ces questions pour moi.

Nous avons reçu une lettre d'une Mme Riley qui nous a signalé que la Stratégie canadienne antidrogue avait pris fin un an plus tôt que prévu. Elle a laissé entendre dans sa lettre que la décision de mettre un terme au programme était attribuable à une divergence de vues avec le ministère de la Santé au sujet des

Because the policy arm of the CCSA did not toe the party line with regard to maintaining the status quo on drug policy issues, it has been effectively silenced.

The CCSA is the Canadian Centre on Substance Abuse. It receives its funding from the Canadian Drug Strategy. Dr. Riley was recently laid off when the termination of the CDS ended funding for this program.

Why was the Canadian Drug Strategy terminated a year ahead of schedule? How does the department respond to charges that the decision to terminate was an attempt to silence the Canadian Centre on Substance Abuse because it often took positions contrary to government policy?

Dr. Riley even goes so far as to claim in her letter to the chairman of this committee that she was threatened with having her employment reconsidered if she continued to be critical of the government's policies. Can you comment on this?

Mr. Rowsell: The review of the funding for the Canadian Drug Strategy was part of Program Review II, which is the government's decision to review all programs with regard to funding and how they were proceeding. The review for funding was part of that government-wide program.

To the best of my knowledge, not all funds were eliminated. There is still some funding of the Canadian Drug Strategy, but I am not familiar with the details. The assistant deputy minister of our health programs branch, Ms Kay Stanley, has responsibility for that program. I can try to find out for you how that was done.

I have no knowledge as to the implications for the Canadian Centre on Substance Abuse or anything beyond that.

Senator Milne: You have not answered my question.

Mr. Rowsell: I can try to find out for you.

Senator Milne: I know it is not your fault.

I have two other concerns. As I read through this bill, I felt that it is not a bill for improving Canadian health; rather, it is a punitive bill. That concerns me. How does Health Canada square that feeling with what Mr. Gilmour said earlier today, that the fundamental principle should be one of restraint with regard to the application of criminal law? This bill seems to run against that feeling of restraint.

Mr. Rowsell: With regard to the harm reduction approach to dealing with substance abuse, the bill talks about things you cannot do. It then makes provisions for regulations to be developed for things that can be done. Most of the things that can be done health-wise are in the regulations, such as authorizing physicians to prescribe, pharmacists to dispense and manufacturers to produce therapeutic substances. At the same

drogues. Elle résume très bien ses accusations en disant ce qui suit:

Parce que la division de la politique du CCLAT s'est écartée de la position officielle en ce qui concerne le maintien du statu quo à l'égard des questions qui intéressent la politique relative aux drogues, on a trouvé le moyen de la faire taire.

Le CCLAT est le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Il est financé par la Stratégie canadienne antidrogue. Mme Riley a récemment été licenciée lorsque l'annulation de la stratégie a mis fin au financement de ce programme.

Pourquoi a-t-on mis un terme à la Stratégie canadienne antidrogue une année plus tôt que prévu? Qu'est-ce que le ministère a à répondre aux accusations voulant qu'il ait décidé d'y mettre un terme pour essayer de faire taire le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies parce que sa position était souvent contraire à la politique du gouvernement?

Mme Riley va jusqu'à dire dans sa lettre au président du comité qu'on l'a menacée de revoir la question de son emploi si elle continuait à critiquer la politique du gouvernement. Pouvez-vous commenter ce que je viens de dire?

M. Rowsell: L'examen du financement de la Stratégie canadienne antidrogue faisait partie de la deuxième étape de l'étude des programmes, étant donné la décision du gouvernement de revoir le financement et l'état d'avancement de tous les programmes. L'examen du financement s'inscrivait dans ce programme entrepris à l'échelle du gouvernement.

À ma connaissance, tous les fonds n'ont pas été éliminés. Il reste encore certains fonds pour la Stratégie canadienne antidrogue, mais je n'ai aucun détail à ce sujet. Ce programme relève de la sous-ministre adjointe de notre direction générale des programmes de santé, Mme Kay Stanley. Je peux essayer de savoir pour vous comment on s'y est pris.

Je n'ai aucune idée des répercussions que cet examen a pu avoir pour le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies ou quoi que ce soit d'autre.

Le sénateur Milne: Vous n'avez pas répondu à ma question.

M. Rowsell: Je peux essayer de m'informer pour vous.

Le sénateur Milne: Je sais que ce n'est pas de votre faute.

J'ai deux autres points à vous signaler. Lorsque j'ai lu ce projet de loi, je me suis dit qu'il ne vise pas à améliorer la santé des Canadiens; c'est plutôt un projet de loi punitif. Cela me préoccupe. Comment Santé Canada peut-il concilier ce sentiment avec ce que M. Gilmour a dit plus tôt aujourd'hui, à savoir que le principe fondamental devrait être la retenue à l'égard de l'application du droit criminel? Ce projet de loi va à l'encontre de ce sentiment de retenue.

M. Rowsell: En ce qui concerne l'approche de l'abus d'intoxicants axée sur la réduction des méfaits, il est question dans le projet de loi de choses impossibles à faire. Il prévoit également l'adoption de règlements dans le cas de ce qui peut être fait. La plupart des choses qui sont possibles pour ce qui est de la santé font partie de règlements, comme l'autorisation accordée aux médecins de prescrire, aux pharmaciens de vendre et aux

time and in the context of the Canadian Drug Strategy, we look at this bill as part of the supply-control end of things.

The demand reduction side — education, treatment, prevention and rehabilitation — is something in which many partners across Canada are involved. You heard many witnesses say that people cannot get into treatment centres. We are putting them into jail when in fact they should be going in for treatment. There is likely no one here who would speak against that.

That is what we should be doing. However, there is no funding for the provinces to go into those things. Again, the delivery of health care is a provincial jurisdiction.

There have been debates on the subject of how we take money away from the penitentiary system and put it into the health care system.

Senator Milne: Or take people out of the penitentiary system.

Mr. Rowsell: Those debates go beyond anything that we can deal with. We are attempting to look at this from a health perspective.

The Chair: Senators, it is clear that our time is getting short. I think we will have to have these officials back to finish our questioning. The clerk will arrange a time convenient for the witnesses and for this committee.

[Translation]

Senator Nolin: You have attended all of the meetings that we have held. You have had access to all of the documentation. I would like to focus on a number of arguments that were raised by certain witnesses. Mr. Raymond, among others, referred to police corruption in his letter. Representatives of the hemp industry presented some very credible arguments to us. The briefs submitted by the Canadian Bar Association raised some incontrovertible facts. You will have to examine all of this information very carefully so that we can continue our study and arrive at the best possible position, which may mean not passing the bill as it now stands. There have been other commissions of inquiry. We have had a single convention for 35 years and it seems that we have been hearing for the past 35 years that cannabis is not a dangerous substance.

Will a study by the House of Commons really settle this argument? I have my doubts. We have a bill and a kind of bargaining chip which may move us a step closer to finding a solution to a problem which is by no means a purely medical one. I am concerned that we may be adopting this solution simply because all other countries are doing it. We will not be the first to break the ice. Make all the arrangements you need. This meeting will last two or three hours.

[English]

Senator Milne: I have a question to which these gentlemen could bring back an answer.

fabricants de produire des substances thérapeutiques. Par la même occasion, et dans le contexte de la Stratégie canadienne antidrogue, nous considérons ce projet de loi comme l'une des mesures à prendre pour contrôler l'approvisionnement.

L'aspect réduction de la demande — l'éducation, le traitement, la prévention et la désintoxication — est une chose à laquelle travaillent de nombreux partenaires au Canada. De nombreux témoins vous ont dit que les gens n'ont pas accès à des centres de désintoxication. Nous les envoyons en prison alors qu'ils devraient suivre une cure de désintoxication. Il n'y a probablement personne ici qui trouverait quelque chose à redire à cela.

C'est ce que nous devrions faire. Cependant, les provinces n'ont pas les fonds nécessaires. Je le répète, la prestation des soins de santé relève de la compétence des provinces.

On se demande comment s'y prendre pour affecter au système de santé une partie des fonds qui vont au système pénitentiaire.

Le sénateur Milne: Ou comment sortir les gens du système pénitentiaire.

M. Rowsell: Ce genre de débat dépasse tout ce que nous pouvons faire. Nous essayons d'envisager la question d'un point de vue médical.

La présidente: Il est clair, sénateurs, que le temps commence à presser. Je pense qu'il nous faudra demander à nos témoins de revenir pour leur poser les questions qu'il nous reste. La greffière arrêtera une date et une heure qui nous conviennent à tous.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous étiez présents durant toutes les séances que nous avons tenues. Vous avez eu accès à toute la documentation. J'aimerais reprendre certains arguments qui ont été soulevés par certains témoins. Monsieur Raymond, entre autres, dans sa correspondance nous parle de la corruption policière. Il y a toute la question de l'industrie du chanvre qui nous semble tout à fait raisonnable, et la question du mémoire du Barreau canadien qui est incontournable. Je pense que vous allez devoir répondre à cela avec beaucoup d'aplomb. J'espère que vous allez passer en revue toute cette information afin que l'on puisse continuer notre étude et que l'on prenne la meilleure position qui n'est peut-être pas d'adopter la loi dans son état actuel. Il y a eu d'autres commissions d'étude. Cela fait 35 ans que l'on a la convention unique. Il me semble que cela fait 35 ans que l'on entend dire que le cannabis n'est pas dangereux.

Est-ce que c'est une étude de la Chambre des communes qui va vraiment régler cela? Je n'en suis pas certain. On a un projet de loi et l'on a une sorte de monnaie d'échange qui, peut-être, nous permettront d'avancer un peu plus pour essayer de trouver une solution à un problème qui n'est sûrement pas purement médical. J'ai peur que cette solution en soit une où l'on se dit que tous les autres pays le font. Nous ne serons pas les premiers à casser la glace. Préparez-vous comme il le faut. Nous nous réunirons pendant deux ou trois heures.

[Traduction]

Le sénateur Milne: J'ai une question à laquelle ces messieurs pourraient répondre à ce moment-là.

Yesterday, we heard from some people who were very concerned. I asked them if they had the same concerns about substance abuse with regard to the agricultural growth of fibre hemp. One of them answered that, yes, a paste can be made from fibre hemp that is strongly hallucinogenic. When you come back I would like you to tell us whether that is true.

The Chair: A summary has been made of all the amendments that have been requested of this committee by various witnesses. We will share this document with you. It will be useful if you address every one of those requests for amendment at our next meeting.

Senator Nolin: If during the presentations made to this committee you have heard false information, please let us know. Do not think that if we do not ask questions we think the information is false. We think the opposite.

Mr. Rowsell: It has not been false, but it has been directed.

Senator Nolin: Then comment on it.

Senator Doyle: Does Health Canada or the Department of Justice have a list of various projects that have been launched to find out how we might change the law or adjust the law? We are constantly being told what they are doing in the Netherlands and Australia; then we are told what is happening out in Vancouver. However, what have we as a country been doing to find out more about the subject we are discussing?

The Chair: We will address that issue as well.

The committee adjourned.

Hier, nous avons entendu le témoignage de gens qui sont très préoccupés. Je leur ai demandé s'ils avaient autant d'inquiétudes à propos de l'abus d'intoxicants en ce qui concerne la culture du chanvre. L'un d'entre eux m'a répondu qu'il était possible, effectivement, de fabriquer à partir du chanvre une pâte qui est très hallucinogène. Lorsque vous reviendrez nous voir, j'aimerais que vous nous disiez si c'est vrai.

La présidente: Tous les amendements demandés au comité par les divers témoins entendus ont été résumés. Nous allons porter ce document à votre connaissance. Il serait utile que vous commentiez chacun des amendements demandés à notre prochaine réunion.

Le sénateur Nolin: Si vous avez entendu de fausses informations durant les témoignages présentés au comité, il serait bon que vous nous l'indiquiez. Ne pensez pas que si nous ne posons pas de questions, c'est parce que nous croyons que l'information est fausse. Au contraire.

M. Rowsell: Je ne dirais pas qu'elle était fausse, mais plutôt biaisée.

Le sénateur Nolin: Alors, vous pourrez la commenter.

Le sénateur Doyle: Santé Canada ou le ministère de la Justice ont-ils une liste des divers projets qui ont été lancés pour savoir comment nous pourrions modifier la loi ou l'adapter? On nous parle constamment de ce qui se fait aux Pays-Bas et en Australie; on nous parle aussi de ce qui se fait à Vancouver. Cependant, qu'avons-nous fait en tant que pays pour en connaître davantage sur le sujet dont nous discutons ici?

La présidente: Nous allons examiner cette question également.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Canadian Foundation for Drug Policy:

Glenn A. Gilmour, Barrister & Solicitor.

From the Department of Health:

Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance.

From the Department of Justice:

Paul Saint-Denis, Senior Counsel;

Gérard Normand, Counsel.

Pour le projet de loi C-8:

De la Canadian Foundation for Drug Policy:

Glenn A. Gilmour, avocat.

Du ministère de la Santé:

Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments.

Du ministère de la Justice:

Paul Saint-Denis, avocat-conseil;

Gérard Normand, avocat.

A1
C24
L32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, May 1, 1996

Le mercredi 1^{er} mai 1996

Issue No. 8

Fascicule n° 8

First Proceedings on:
Examination of Bill C-9, An Act respecting
the Law Commission of Canada

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-9, Loi concernant
la Commission du droit du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ghitter substituted for that of the Honourable Senator Kinsella. (May 1, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (Le 1^{er} mai 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Tuesday, April 23, 1996:

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Stewart, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, mardi 23 avril 1996:

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 1, 1996

(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:47 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

Other Senator present: The Honourable Senator MacDonald (Halifax) (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy and Planning Directorate;

Deborah McCorkell-Hoy, Director, Law Reform Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 23, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-9, An Act respecting the Law Commission of Canada.

The Chair made an opening statement.

Mr. David Paget made a statement and, together with Deborah McCorkell-Hoy, answered questions.

The witnesses agreed to review the drafting of Clause 18(1) with respect to members of the Law Commission of Canada Advisory Council holding office "during pleasure" and, if appropriate, to include an amendment in a future Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

It was agreed, — THAT the witnesses return before the Committee to address its concern regarding Clause 18(1) of Bill C-9.

It was agreed, — THAT clause-by-clause consideration of Bill C-9 be postponed until Thursday, May 9, 1996.

At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mai 1996

(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 47, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson. (11)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur MacDonald (Halifax). (1)

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

David Paget, avocat général principal, Direction générale des politiques et de la planification ministérielle;

Deborah McCorkell-Hoy, directrice, Division de la réforme du droit.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 avril 1996, le comité entame son examen du projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada.

La présidente prononce un mot d'ouverture.

M. David Paget fait un exposé, puis, avec l'aide de Deborah McCorkell-Hoy, répond aux questions.

Les témoins conviennent d'examiner le libellé projeté du paragraphe 18(1) en ce qui concerne la nomination «à titre amovible» des membres du conseil consultatif de la Commission du droit du Canada et, s'il y a lieu, d'inclure une modification dans une loi corrective future.

Il est convenu — QUE les témoins reviennent témoigner devant le comité au sujet du paragraphe 18(1) du projet de loi C-9 qui le préoccupe.

Il est convenu — QUE l'étude article par article du projet de loi C-9 soit reportée au jeudi 9 mai 1996.

À 17 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 1, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, respecting the Law Commission of Canada, met this day, at 3:30 p.m., to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: We begin our study today of Bill C-9, an act respecting the Law Commission of Canada. This legislation was formerly Bill C-106 in the First Session of the Thirty-fifth Parliament. However, it never arrived in this place. It has now arrived and I understand we will hear from officials from the Department of Justice.

We have appearing before us today David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy and Planning Directorate, and Deborah McCorkell-Hoy, Director, Law Reform Division.

Please proceed.

Mr. David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy and Planning Directorate, Department of Justice: Honourable senators, we are appearing today on behalf of the Department of Justice to provide information on the government's proposal to establish a new Law Commission of Canada further to the announcement made in the January 1994 Speech from the Throne.

The abolition in 1992 of the former Law Reform Commission of Canada provoked widespread criticism from the justice community relating to the need for independent law reform advice to the government, Parliament and the judiciary. Extensive consultations by the Department of Justice have revealed strong support for a new commission to provide just such independent advice.

The proposal before the committee today is for a lean commission, flexible in form, multidisciplinary and inclusive in function, and with an emphasis on streamlining the legal system.

To distinguish the new commission from the former, the name, "Law Commission of Canada" would be adopted. The removal of the term "reform" is intended to signal that the commission will do more than reformulate existing legislation. The new commission is to consider new approaches to and new concepts of law.

[*Translation*]

A preamble at the outset of the legislation would provide a guiding framework, a philosophy by which the new commission would be governed. It would enunciate the principles which emerged from the consultations and signal a new approach, namely: openness, inclusiveness, responsiveness; a multidisciplinary approach; innovation and cost efficiency.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1^{er} mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-9, concernant la Commission du droit du Canada, se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous entreprenons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada. Il s'agissait du projet de loi C-106 durant la première session de la trente-cinquième législature. Il ne s'était toutefois jamais rendu jusqu'à nous. C'est fait maintenant et je crois comprendre que nous entendrons les fonctionnaires du ministère de la Justice.

Comparaissent devant nous aujourd'hui M. David Paget, avocat général principal, Direction générale des politiques et de la planification ministérielle et Deborah McCorkell-Hoy, Division de la réforme du droit.

Veuillez procéder.

M. David Paget, avocat général principal, Direction générale des politiques et de la planification ministérielle, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, nous comparaissons devant vous aujourd'hui au nom du ministère de la Justice pour vous communiquer de l'information sur la proposition du gouvernement visant à créer une nouvelle commission du droit du Canada, ainsi qu'il l'avait annoncé en janvier 1994 dans son discours du Trône.

L'abolition de l'ancienne Commission de réforme du droit a suscité des critiques dans le milieu juridique quant à la nécessité pour le gouvernement, le Parlement et la magistrature de recevoir des avis indépendants en matière de réforme du droit. Les consultations approfondies tenues par le ministère de la Justice ont révélé un solide appui en faveur d'une nouvelle commission chargée de fournir ces avis indépendants.

La proposition devant le comité aujourd'hui vise à créer une commission sobre, souple, multidisciplinaire, investie d'un mandat global et mettant l'accent sur la rationalisation du système de justice.

Afin de distinguer la nouvelle commission de l'ancienne, on adopterait le nom «Commission du droit du Canada». En supprimant le mot «réforme», on vise à souligner que la Commission ne se contentera pas de reformuler les lois en vigueur; elle devra en effet considérer de nouvelles approches et de nouvelles notions de droit.

[*Français*]

Le préambule de la loi établirait un cadre d'orientation, exposerait la philosophie qui régirait les travaux de la Commission. Il énoncerait les principes qui sont ressortis des consultations et annoncerait une nouvelle approche, à savoir une approche fondée sur la transparence, l'universalité et la réceptivité; la pluridisciplinarité, l'innovation et l'efficacité par rapport au coût.

[English]

As set out in clause 3 of the bill, the purpose of the Law Commission of Canada is:

...to study and keep under systemic review, in a manner that reflects the concepts and institutions of the common law and civil law systems, the law of Canada and its effects with a view to providing independent advice on improvements, modernization and reform that will ensure a just legal system that meets the changing needs of Canadian society and of individuals in that society...

The "purpose" clause of the bill goes on to highlight a number of specific objectives, including the development of measures to make the legal system more efficient, economical and accessible, and the development of partnerships — for example, with the academic community — for achieving cooperation and coordination.

An important consideration underlying this proposal is the particular balance which would be struck between the independence of the commission and the need for accountability. This issue was raised during second reading debate in the Senate.

The commission would be an independent arm's-length body reporting through the Minister of Justice to Parliament and would set its own agenda. This independence would be balanced by a requirement in the legislation ensuring that the minister be consulted before the agenda is set. The legislation would provide for a ministerial reference power but also requires the minister to consult with the commission before making any such reference.

The commission, through the minister, would table reports, agendas and its annual report to Parliament. Similarly, the minister would be required to respond to any report received from the commission.

The underlying concept behind the legislation is to ensure that the commission be held accountable to Parliament through the minister and at the same time be independent in the formulation of its advice.

[Translation]

The organizational structure, with the new volunteer advisory council and study panels, would ensure that the commission be inclusive and responsive to all Canadians. Furthermore, the commission would forge partnerships and stimulate critical debate, especially among stakeholders of particular issues.

Five commissioners are considered sufficient for diverse representation yet small enough to be an effective decision-making body. The president would be the only full-time commissioner.

Individually, commissioner's qualifications would vary but, as a group, they would be broadly representative of the socio-economic and cultural diversity in Canadian society, and would reflect knowledge of the common law and civil law systems. As the commission would be multi-disciplinary in composition and approach, the qualifications for commissioners would differ

[Traduction]

Tel que stipulé à l'article 3 du projet de loi, la Commission du droit du Canada a pour mandat:

...d'étudier et de revoir le droit du Canada et ses effets, d'une façon systématique qui reflète les concepts et les institutions des deux systèmes juridiques du Canada — le droit civil et la common law —, afin de fournir des conseils indépendants sur les mesures d'amélioration, de modernisation et de réforme qui assureront un système juridique équitable répondant à l'évolution des besoins de la société canadienne et des individus qui la composent...

La disposition «mission» du projet de loi fait ressortir certains objectifs particuliers, notamment: l'établissement des mesures à prendre pour simplifier le système juridique pour le rendre plus efficient, économique et accessible, et l'établissement de partenariats — par exemple avec le milieu universitaire — en vue d'assurer la coopération et la coordination.

Un important aspect de la proposition réside dans l'équilibre particulier qui s'établirait entre l'indépendance de la Commission et l'obligation pour celle-ci de rendre compte de ses activités. Cette question a été soulevée au cours de la deuxième lecture du projet de loi au Sénat.

La Commission serait un organisme indépendant qui rendrait compte au Parlement par l'entremise du ministre de la Justice et qui établirait son propre programme. Pour assurer un équilibre, la Loi prévoirait que la Commission consulte le ministre avant de finaliser son programme. La Loi conférerait au ministre de la Justice le pouvoir de renvoyer toute question à la Commission, à condition qu'il consulte la Commission au préalable.

Par l'entremise du ministre de la Justice, la Commission déposerait ses rapports d'étude, ses programmes et ses rapports annuels devant le Parlement. De même, le ministre serait tenu de donner suite à tout rapport qu'il recevrait de la Commission.

Le concept sous-jacent à la Loi est que la Commission soit responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre et qu'elle soit en même temps indépendante dans la formulation de ses recommandations.

[Français]

La structure organisationnelle, avec le nouveau conseil consultatif et les nouveaux groupes d'études formés de bénévoles ferait en sorte de la Commission soit universelle et sensible aux besoins de tous les Canadiens. La commission établirait des partenariats et engagerait de vifs débats, en particulier avec les intervenants dans un dossier donné.

Le nombre de cinq commissaires est jugé suffisant pour garantir une représentation diversifiée mais pas trop élevée pour que le processus décisionnel se trouve amoindri sur le plan de l'efficacité. Le président sera le seul commissaire à temps plein.

Les compétences de chaque commissaire seraient différentes mais représenteraient en gros la diversité socio-économique et culturelle de la société canadienne, et auraient collectivement une connaissance des systèmes juridiques, à savoir le droit civil et la Common Law. Étant donné la composition et l'orientation multidisciplinaires de la Commission, les compétences des

significantly from the former commission. For example, there would be no requirement for one of the commissioners to be a judge. The selection process would not be restricted to members of the legal community.

[English]

As an indication of the desire for the new institution to conduct business in an open and inclusive fashion, an advisory council would be established. The advisory council, composed of up to 24 volunteer members appointed by the commissioners, would represent a diverse set of perspectives and provide advice on the direction of the commission on strategic issues, annual reports, agenda setting and performance review. The Department of Justice would have an *ex officio* seat on this advisory council.

The legislation would also contain an enabling provision for the commission to create study panels, each headed by a commissioner and made up of subject experts and representatives of communities affected who would advise on specific law reform issues and act as a project steering committee. The members would serve on a volunteer basis and be appointed by the commissioners. The advisory council and the study panels would be a significant departure from the structure of the previous commission. It is through these groups that consultation and partnerships would be institutionalized.

The commissioners would be supported by a small, permanent secretariat of about eight persons hired under the Public Service Act and headed by an executive director. The executive director would oversee the day-to-day operations, including the management of all contractual arrangements and partnerships for the provision of services and the conduct of research.

With a limited budget of \$3 million rather than about \$5 million for the former commission, a number of new administrative approaches are envisaged to streamline the operations and to reduce costs and generally improve effectiveness. These would include, as mentioned, voluntary membership on the advisory council and study panels; a streamlined secretariat and the use of outside contracted researchers; the use of modern information technologies to research issues, share information, conduct commission meetings and debate issues, thereby reducing travel and accommodation expenses which consumed large amounts of the former commission's resources; and the sharing of services with other organizations to the extent that this is cost effective and does not jeopardize the independence or perceived independence of the commission.

[Translation]

In addition, the commission would be designated a departmental corporation to enable the contracting out of work, the receipt of funds from outside sources such as the private and voluntary sectors, the generation of revenues through the sale of an annual report and other publications and the retention of these funds in its budget until the end of each fiscal year.

commissaires diffèreraient considérablement de celles des membres de l'ancienne commission. Par exemple, aucun commissaire ne serait tenu d'être juge. Le processus de sélection devrait donc nécessairement déborder le milieu juridique.

[Traduction]

Reflet du souhait de la nouvelle institution d'exercer ses activités de manière ouverte et universelle, un conseil consultatif serait établi par le législateur. Composé d'au plus 24 bénévoles nommés par les commissaires, ce conseil représenterait diverses vues et donnerait des conseils quant à l'orientation de la Commission, notamment pour ce qui concerne les questions stratégiques, les rapports annuels, l'établissement du programme et l'appréciation du rendement. Le ministère de la Justice aurait d'office un siège à ce comité.

La loi renfermerait aussi une disposition habilitant la Commission à créer des groupes présidés par un commissaire et composés d'experts et de représentants des collectivités touchées. Ces groupes d'études formuleraient des avis sur des questions particulières de réforme du droit et serviraient de comités de direction de projets. Nommés par les commissaires, leurs membres agiraient à titre bénévole. Le comité consultatif et les groupes d'études formeraient une structure bien différente de celle de l'ancienne commission. Ils donneraient un caractère officiel aux consultations et aux alliances.

Les commissaires seraient secondés par un petit secrétariat permanent d'environ huit personnes, engagées en application de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et relevant d'un directeur administratif. Le directeur administratif surveillerait les activités courantes, notamment la gestion de tous les accords contractuels et de toutes les alliances au regard de la prestation de services et de recherche.

Avec un budget limité de 3 millions de dollars, au lieu des 5 millions de dollars environ accordés à l'ancienne commission, on envisage un nombre de nouvelles méthodes administratives afin de simplifier les opérations, de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité, notamment, comme nous l'avons mentionné, le bénévolat des membres du conseil consultatif et des groupes d'études; la simplification du secrétariat et le recours aux services de chercheurs contractuels de l'extérieur; l'utilisation des technologies modernes de l'information afin de mener des recherches, de partager l'information, de tenir les réunions de la Commission et de débattre de questions, ce qui réduirait les frais de déplacement et d'hébergement qui épuisaient une grande part des ressources de l'ancienne commission; et le partage de services avec d'autres organisations dans la mesure où cette solution serait efficace par rapport au coût et ne compromettrait pas l'indépendance réelle ou apparente de la Commission.

[Français]

De plus, la commission serait classée comme établissement public pour lui permettre de sous-traiter des travaux, de recevoir des fonds de sources extérieures, par exemple les secteurs privés et bénévoles, de générer des revenus par la vente d'un rapport annuel et d'autres publications et de conserver ces fonds dans son budget jusqu'à la fin de chaque exercice financier.

[English]

In conclusion, the commission envisaged by legislation before the committee represents a number of significant differences from the former Law Reform Commission of Canada. I will itemize just a few of these differences: a broadened approach to the process of law reform to be inclusive, multi-disciplinary and open to all sectors of Canadian society; greater emphasis on the efficiency and economy of the legal system itself; a leaner budget and structure employing part-time commissioners; a small secretariat and the use of outside researchers; optimizing joint arrangements, collaboration, and partnerships, notably with the academic community; a more inclusive manner of operating where the advisory council and study panels are reflective of the overall consultative approach of the commission at the strategic and working level; and, finally, innovative approaches, including new information technologies, to support a more cost-efficient operation of the commission.

That concludes our formal remarks.

Senator Pearson: Several questions arose from the speech I gave to introduce the bill in the chamber. Why do you think people will volunteer to do this? I can understand a certain amount of clout for lawyers to be part of the advisory council. However, these study groups might demand a lot of work. Do you envisage problems in getting people to volunteer for this kind of thing? There is a cost saving, but what enticement will the law commission have to give them?

Ms Deborah McCorkell-Hoy, Director, Law Reform Division, Department of Justice: We have already received letters and correspondence because, up to this point, we are the only people one can write to if one wishes to volunteer to serve in any capacity on the advisory council or the subject panels.

It is frequently of benefit to people interested in particular research fields to be part of the process of setting the terms of reference for those types of studies so that their universities, or whatever, may benefit from the work conducted. Already, we have had people step forward.

Senator Pearson: That is very encouraging.

My second question has to do with the transparency and accessibility issue. I had some thoughts about inclusive accessibility — that is, the using of new technology for greater transparency. I was not sure technically how you envisaged that would work. I can understand it being inclusive in that you will reach out to greater numbers of people to be on the panels. However, for the ordinary member of the public who wants access to what is going on, will you use the Internet or other things so that someone who is either following the evolution of a piece of legislation or wishes to input something would be able to say, "Why do we not look at this?"

[Traduction]

En conclusion, la commission prévue par la loi soumise à l'étude du comité se distingue nettement de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada. Voici quelques-unes de ces différences: La Commission représente une orientation élargie en matière de réforme du droit, de manière à favoriser l'universalité, la pluridisciplinarité et l'ouverture à tous les secteurs de la société canadienne; un pas vers l'efficacité du système de justice et vers son efficacité par rapport au coût; un budget moins élevé et une structure plus simple grâce à la nomination de commissaires à temps partiel, à la création d'un secrétariat restreint et au recours à des chercheurs externes, ce qui permettrait de tirer le meilleur parti possible des ententes conjointes, de la collaboration et des partenariats, en particulier avec le milieu universitaire; une façon plus universelle de fonctionner, le conseil consultatif et les groupes d'études traduisant l'approche consultative globale de la Commission sur les plans de la stratégie et du fonctionnement; et enfin l'utilisation d'approches novatrices, y compris les nouvelles technologies de l'information, en vue de favoriser le fonctionnement plus efficace de la Commission par rapport au coût.

Ainsi se termine notre déclaration officielle.

Le sénateur Pearson: Le discours que j'ai prononcé pour présenter le projet de loi au Sénat a soulevé plusieurs questions. Quelles raisons, selon vous, pourraient pousser des gens à vouloir oeuvrer bénévolement à la Commission? Je peux imaginer que des avocats désireux d'exercer une certaine influence veuillent faire partie du conseil consultatif. Mais les groupes d'études seront peut-être très exigeants. Pensez-vous avoir du mal à trouver des bénévoles pour faire ce genre de travail? Il y a des économies, mais quelles mesures incitatives pourra offrir la Commission du droit?

Mme Deborah McCorkell-Hoy, directrice, Division de la réforme du droit, ministère de la Justice: Nous avons déjà reçu des lettres et de la correspondance parce que, jusqu'ici, nous sommes le seul endroit où l'on peut écrire quand on souhaite se porter volontaire, pour n'importe quel poste au sein du conseil consultatif ou des groupes d'études.

Les gens intéressés à un domaine de recherche particulier ont souvent intérêt à définir les paramètres de ces types d'études, afin que leurs universités, par exemple, profitent de ces travaux. Des gens ont déjà offert leurs services.

Le sénateur Pearson: C'est très encourageant.

Ma deuxième question porte sur la transparence et l'accessibilité. J'ai réfléchi à l'accès universel — c'est-à-dire à l'utilisation des nouvelles technologies pour accroître la transparence. Je ne savais pas exactement comment, techniquement, vous envisagiez l'application de ce principe. Je peux comprendre l'universalité en ce sens que vous chercherez à attirer un plus grand nombre de personnes dans les groupes d'études. Mais pour le simple citoyen qui veut savoir ce qui se passe, vous servirez-vous de l'Internet ou d'autres moyens, afin que quelqu'un qui suit l'évolution d'une mesure législative ou souhaite apporter sa contribution puisse se dire: «Pourquoi ne pas examiner ceci?»

Ms McCorkell-Hoy: I do not want to go back through the history of the former commission. The manner in which it consulted was that it would bring organized groups together in Ottawa. These tended to be definite groups of people — repetitive responders. The same group of people would comment on certain areas of law.

We envisage an ability to use video conferencing, which would provide us with the capacity to go into different regions of the country to host town hall meetings. I am sure you are familiar with that concept. For example, we could have a presentation from a group of people in Ottawa and also hear from people who have not been involved in those types of in-depth consultations before.

We have begun to do this. Instead of having just national consultations in the Ottawa area, we would go out to a region and involve people from all facets of the community who are interested in a particular issue. This does not mean, necessarily, that they all must have their own PCs. We would use and apply other technologies for the benefit of those who may not have their own PCs.

[Translation]

Senator Nolin: When you consulted and developed this bill, did you systematically interact with the various provincial justice ministers? I am referring specifically to Quebec because of our dual system. Were you in touch with the Justice Department or the Quebec Bar, with lawyers, civil law practitioners? Were you indeed?

[English]

Ms McCorkell-Hoy: With respect to the consultations we conducted across the country, we did include Quebec. We conducted a series of consultations, and I will explain some of the involvement. We conducted regional-level consultations where we invited academics and some practising bar members from Quebec to a meeting with the minister directly. It was a small meeting of key people in Toronto who had an interest in law reform. In addition, we also conducted a national consultation with all the groups on our mailing list interested in law reform across the country, and the Minister of Justice wrote to his provincial colleagues, sending them the consultation document and all of the information. Similarly, our deputy minister wrote to his provincial and territorial colleagues and sent them the consultation paper requesting their input. As well, we asked the Canadian Institute for the Administration of Justice, which operates out of Montreal, to host or sponsor a parallel consultation with the judiciary across the country. That included the judiciary in Quebec.

Senator Nolin: Is it possible for you to tell us if any concern was expressed by Quebec's Minister of Justice?

Ms McCorkell-Hoy: During the time of the first round of consultations, the letters we received provided no clear signals about the concern over "bi-juridic" at that time. However,

Mme McCorkell-Hoy: Je ne veux pas revenir sur l'histoire de l'ancienne commission. Elle consultait en faisant venir des groupes organisés à Ottawa. Il s'agissait en général de groupes définis — des gens qui revenaient constamment. Le même groupe de personnes faisait des commentaires sur certains aspects du droit.

Nous envisageons la possibilité de faire appel aux téléconférences, qui nous permettraient d'aller dans diverses régions du pays pour tenir des assemblées locales. Je suis certaine que vous connaissez cette méthode. Ainsi, nous pourrions avoir une présentation d'un groupe d'Ottawa et entendre des gens qui n'ont jamais participé à ce type de consultations approfondies auparavant.

Nous avons commencé à le faire. Au lieu de tenir seulement des consultations nationales dans la région d'Ottawa, nous pourrions aller dans une région et faire participer des gens de tous les milieux de la communauté qui s'intéressent à une question en particulier. Cela ne veut pas dire nécessairement qu'ils doivent tous avoir leur ordinateur personnel. Nous utiliserions et appliquerions d'autres technologies lorsque les intéressés n'ont pas d'ordinateur.

[Français]

Le sénateur Nolin: Au moment de l'élaboration de votre enquête et de l'élaboration du projet de loi, est-ce que vous avez systématiquement communiqué avec les différents ministres de la justice des différentes provinces? Je parle surtout à celle du Québec à cause de la dualité des systèmes de droit. Est-ce que vous avez communiqué avec le ministère de la Justice ou le Barreau québécois ou des avocats, des civilistes? Vous l'avez fait?

[Traduction]

Mme McCorkell-Hoy: En ce qui concerne les consultations que nous avons menées au pays, nous avons inclus le Québec. Nous avons mené une série de consultations et je vais vous expliquer brièvement la nature de la participation. Nous avons tenu des consultations régionales où nous avons invité des universitaires et des avocats du Québec à rencontrer directement le ministre. Il s'agissait d'une petite réunion regroupant à Toronto des gens clés qui s'intéressent à la réforme du droit. De plus, nous avons eu des consultations nationales avec tous les groupes inscrits sur notre liste d'envoi qui s'intéressent à la réforme du droit d'un océan à l'autre, et le ministre de la Justice a écrit à ses homologues provinciaux pour leur faire parvenir le document de consultation et toute l'information. De même, notre sous-ministre a écrit à ses homologues provinciaux et territoriaux et leur a demandé leur opinion sur le document de consultation qu'il leur faisait parvenir. En outre, nous avons demandé à l'Institut canadien d'administration de la justice, qui se trouve à Montréal, d'organiser ou de parrainer à l'échelle nationale une consultation parallèle avec la magistrature. La magistrature québécoise était incluse.

Le sénateur Nolin: Pouvez-vous nous dire si le ministre de la Justice du Québec a exprimé certaines inquiétudes?

Mme McCorkell-Hoy: Au cours de la première série de consultations, les lettres que nous avons reçues ne donnaient aucun signal évident d'inquiétudes au sujet des deux systèmes

following the House of Commons standing committee meetings around that time, a letter came to either our deputy minister or to the minister indicating a concern that the Law Reform Commission would be replicating work that would be undertaken by the provinces. In fact, we met with most of the provincial Law Reform Commissions in provinces which have them. Not every province has them. We have examined what areas are appropriate for provincial Law Reform Commissions. We do not intend to duplicate efforts that the provincial Law Reform Commissions would undertake. We are looking at the domain of federal law and the application of that.

Senator Nolin: I raise that question because in your mission statement you refer to the civil law. Of course, the civil law is part of our system of law, the laws of Canada, but everyone knows that the province of Quebec is responsible for the administration of this.

Ms McCorkell-Hoy: Absolutely.

Senator Nolin: When I read that in your mission statement, I was worried that there would be another problem with the province of Quebec. The idea may be perfect, but sometimes with good ideas, success depends on how you present them.

Ms McCorkell-Hoy: The intent certainly is not to review any of their laws. The intent is, rather, that the law —

Senator Nolin: Interact.

Ms McCorkell-Hoy: That is right, and that it be consistent. In fact, we heard from representatives of the Uniform Law Conference. They want to ensure that they have input into the agenda of the new commission. They see many issues that need to be addressed because there appear to be consistencies across the country.

Senator Lewis: I have a point for clarification with respect to the advisory body. Clause 18(1) provides that the members to be appointed by the commission through the advisory body will hold office "during pleasure." I presume that is the pleasure of the commission, is it not?

Senator Nolin: I am not sure that is exactly what it is.

Ms McCorkell-Hoy: Yes.

Senator Lewis: It is not the Governor in Council; it is the commission.

Ms McCorkell-Hoy: You are right, the commission makes the appointments. The subclause uses the same terminology used with respect to the commissioners' appointments, but it has an official status.

Senator Lewis: But the commission members are appointed by the Governor in Council at his pleasure.

Ms McCorkell-Hoy: Yes.

Senator Lewis: Under this subclause, the advisory body would be only at the pleasure of the commission itself.

Ms McCorkell-Hoy: That is right.

juridiques. Mais après les séances du comité permanent de la Chambre des communes qui s'est déroulée à peu près à la même époque, une lettre est parvenue à notre sous-ministre ou au ministre indiquant la crainte que la Commission de réforme du droit ne se lance dans des travaux déjà entrepris par les provinces. Nous avons rencontré la plupart des commissions de réforme du droit provinciales, dans les provinces qui en ont. Il n'y en a pas dans toutes les provinces. Nous avons examiné les domaines qui relèvent des commissions provinciales. Nous n'avons pas l'intention de faire double emploi avec les commissions provinciales. Nous nous intéressons au droit fédéral et à l'application de ce droit.

Le sénateur Nolin: Je soulève la question parce que, dans l'énoncé de votre mission, vous mentionnez le droit civil. Le droit civil fait évidemment partie de notre système de justice, les lois du Canada, mais tout le monde sait que la province est responsable de l'administration du droit civil.

Mme McCorkell-Hoy: Absolument.

Le sénateur Nolin: Quand j'ai lu cela dans l'énoncé de votre mission, j'ai craint que cela crée un autre problème avec le Québec. L'idée est peut-être parfaite, mais parfois le succès des bonnes idées dépend de la façon dont on les présente.

Mme McCorkell-Hoy: L'intention n'est certainement pas d'examiner les lois du Québec. L'intention est plutôt que le droit...

Le sénateur Nolin: Qu'il y ait une interaction.

Mme McCorkell-Hoy: C'est exact et que le droit soit cohérent. D'ailleurs, nous avons entendu des représentants de la Conférence sur l'uniformisation des lois. Ils veulent s'assurer de participer au programme de la nouvelle commission. Ils voient bien des problèmes à régler parce qu'il semble y avoir des incohérences d'un océan à l'autre.

Le sénateur Lewis: Je voudrais un éclaircissement au sujet du conseil consultatif. Le paragraphe 18(1) prévoit que les membres nommés par la Commission au conseil consultatif sont nommés «à titre amovible». Je suppose que la Commission décide, n'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: Je n'en suis pas certain.

Mme McCorkell-Hoy: Oui.

Le sénateur Lewis: Ce n'est pas le gouverneur en conseil; c'est la Commission.

Mme McCorkell-Hoy: Vous avez raison, la Commission fait les nominations. Le paragraphe est énoncé dans les mêmes termes que pour les nominations des commissaires, mais il a un statut officiel.

Le sénateur Lewis: Mais les commissaires sont nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil.

Mme McCorkell-Hoy: Oui.

Le sénateur Lewis: En vertu de ce paragraphe, les membres du conseil consultatif sont nommés à titre amovible par la Commission.

Mme McCorkell-Hoy: C'est exact.

Senator Bryden: Is that usual terminology, that a commission or a commissioner would appoint at pleasure? I always thought that was reserved for Lieutenant Governor in Council or Governor General in Council appointments. Normally what would be said is "to serve for a term to be determined by the commission" or "for an indeterminate period." Maybe this is usual, but if it is not, I wonder if we want to set a precedent.

Senator Lewis: I have never seen it before.

Ms McCorkell-Hoy: This is the terminology used for this sort of body. The provincial law commissions also use the term "during pleasure" rather than "good behaviour." That is the alternative. "Good behaviour" is reserved for the judiciary and quasi-judicial bodies, but for an advisory board or commission of this sort, the standard terminology is "during pleasure."

The Chair: Perhaps we can come back to this point.

Senator MacDonald: Ms McCorkell-Hoy, how long have you been director of the Law Reform Division at the Department of Justice?

Ms McCorkell-Hoy: Since 1993 or 1992. My memory fails me. I think it was 1992.

Senator MacDonald: Senator Lewis will remember this particular quote. I am quoting my favourite author — myself — and asking you to agree with this.

Again, by eliminating the Law Reform Commission, the government is saying that the Department of Justice will assume the role of ensuring research in the area of law reform. One of the most important aspects of the Law Reform Commission, as I understood it, was its independence. It is precisely that independence that will be lacking in the Department of Justice, because that research will be influenced by government policies, immediate departmental priorities and the inevitable political considerations. There is nothing new about this. That is how things work in a department.

Given your experience as director of the Law Reform Division of the Department of Justice, would you agree with that statement?

Ms McCorkell-Hoy: We constantly received, right from the time I began my stint as director, letters asking for an independent commission. That was right from the time that the announcement was made originally to wind up the former commission. There has always been a call for an independent commission, and that has been consistent through the whole time that we were trying to establish a program in the department to take over the function. There was always a public commentary that there should continue to be an independent function of government.

Senator MacDonald: Are you suggesting that, since 1971, the Law Reform Commission lacked independence?

Le sénateur Bryden: Est-ce la façon habituelle de procéder, qu'une commission ou des commissaires fassent des nominations à titre amovible? J'ai toujours pensé que cela s'appliquait uniquement aux nominations d'un lieutenant-gouverneur en conseil ou du gouverneur général en conseil. Normalement, on dirait «pour un mandat à déterminer par la Commission» ou «pour une période indéterminée». C'est peut-être habituel, mais si ce n'est pas, je me demande si nous voudrions créer un précédent.

Le sénateur Lewis: Je n'ai jamais vu cela.

Mme McCorkell-Hoy: C'est la terminologie employée pour ce genre d'organisme. Les commissions de droit provinciales emploient aussi le terme «à titre amovible» plutôt qu'«à titre inamovible». C'est l'autre solution. La nomination «à titre inamovible» est réservée aux organismes judiciaires et parajudiciaires, mais dans le cas d'un conseil consultatif ou d'une commission de ce genre, la terminologie standard est «à titre amovible».

Le président: Nous pouvons peut-être revenir sur ce point.

Le sénateur MacDonald: Madame McCorkell-Hoy, depuis quand êtes-vous directrice de la Division de la réforme du droit au ministère de la Justice?

Mme McCorkell-Hoy: Depuis 1993 ou 1992. Ma mémoire me joue des tours. Je pense que c'était en 1992.

Le sénateur MacDonald: Le sénateur Lewis se souviendra de la prochaine citation. Je vais citer mon auteur favori — moi-même — et vous demander si vous êtes d'accord.

Là encore, en éliminant la Commission de réforme du droit, le gouvernement affirme que le ministère de la Justice se chargera de la recherche dans le domaine de la réforme du droit. L'un des aspects importants de la Commission de réforme du droit, si je comprends bien, était l'indépendance. C'est précisément cette indépendance qui fera défaut au ministère de la Justice, parce que la recherche sera influencée par les politiques gouvernementales, les priorités ministérielles et les inévitables considérations politiques. Ce n'est pas nouveau. C'est ainsi que fonctionne un ministère.

Étant donné votre expérience à la direction de la Division de la réforme du droit du ministère de la Justice, êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

Mme McCorkell-Hoy: Nous avons reçu constamment, depuis mes débuts comme directrice, des lettres demandant une commission indépendante. Elles ont commencé à arriver dès qu'on a annoncé la disparition de la commission précédente. On a toujours demandé une commission indépendante et ces demandes ont été constantes tout le temps que nous avons essayé d'établir au ministère un programme pour assumer cette fonction. Le public a toujours demandé que cette fonction continue d'être indépendante du gouvernement.

Le sénateur MacDonald: Laissez-vous entendre que, depuis 1971, la Commission de réforme du droit n'était pas indépendante?

Ms McCorkell-Hoy: No. I am saying that when the commission was wound up in 1992, which is when I took the lead in law reform in the department, there was no commission. People were very unhappy with the abolishment of the commission, and they wished it to be resurrected or restored.

Senator MacDonald: Mr. J.J. Camp, who at that time was the president of the Canadian Bar Association, was quoted in *The Ottawa Citizen* of March 11, 1992, as saying:

I've had it reported to me by some sources that the Law Reform Commission was too independent...

Part of the reason I think those allegations were made is because the commission was writing papers and reports that weren't consonant with the department's image of what it should be doing. I think that is the strength of the Law Reform Commission, its distance between itself and government, not a weakness.

Do you agree with that?

Ms McCorkell-Hoy: I do not think I would take a position about the nature of the former commission. If you are asking me to comment on the former commission and its ability to work independently of the government, I would refer to the Auditor General's statement that the commission itself was not sufficiently accountable to government. Stronger accountability mechanisms needed to be built into the work and the management of the commission.

That goes back as far as 1985 and was reinforced again when they did a follow-up audit in 1988. It was viewed — not so much by the Department of Justice, but actually by the Auditor General — that there was a problem with the balance of accountability versus independence.

It was also a factor in how you measure the contribution of the former commission. Many people said that the commission did not have sufficient influence on the government when measured by the number of pieces of legislation that were enacted, but that is only one measure of its work and value.

There are other measures, one being that it provided a great emphasis to the whole area of public debate of issues and the involvement of mainstream society in the debate of issues. If you use that as a measuring stick, then it was very successful.

Senator MacDonald: On November 21, 1995, you made a comment about the old commission. You stated that during its 22-year life:

The commission served very well the clientele of the 1970s and the 1980s, but as we came into the 1990s, it was growing more and more distant from the relevant issues of the day...

Do you remember that? Could you elaborate on that?

Ms McCorkell-Hoy: Was this a statement in a newspaper?

Senator MacDonald: Yes.

Ms McCorkell-Hoy: Because I was not quoted correctly. What I said was that the nature of the times were changing and

Mme McCorkell-Hoy: Non. Je dis que lorsque la Commission a été abolie en 1992, et quand j'ai pris en charge la réforme du droit au ministère, il n'y avait pas de commission. Les gens étaient très déçus de l'abolition de la Commission et ils souhaitaient qu'on la ressuscite ou qu'on la rétablisse.

Le sénateur MacDonald: M. J.J. Camp, qui était alors président de l'Association du Barreau canadien aurait déclaré, dans un article publié dans le *Ottawa Citizen* le 11 mars 1992:

Certaines sources m'ont signalé que la Commission de réforme du droit était trop indépendante...

À mon avis, ces allégations ont été faites en partie parce que la Commission rédigeait des études et des rapports qui ne correspondaient pas à l'image que se faisait le ministère du rôle de la Commission. Je pense que la distance qui existe entre la Commission de réforme du droit et le gouvernement constitue sa force, pas une faiblesse.

Êtes-vous d'accord?

Mme McCorkell-Hoy: Je ne pense pas pouvoir me prononcer au sujet de la nature de l'ancienne commission. Si vous me demandez des commentaires sur l'ancienne commission et sa capacité de travailler indépendamment du gouvernement, je vous renverrai à l'affirmation du vérificateur général que la Commission n'était pas assez responsable devant le gouvernement. Il faut intégrer dans les travaux et la gestion de la Commission des mécanismes responsabilité plus rigoureux.

Cela remonte aussi loin qu'en 1985 et a été renforcé à nouveau lorsqu'ils ont effectué une vérification de suivi en 1988. On considérerait — pas tant le ministère de la Justice que le vérificateur général — que l'équilibre entre la responsabilité et l'indépendance posait un problème.

Tout dépend aussi de la façon dont on mesure la contribution de l'ancienne commission. Bien des gens ont déclaré que la Commission n'exerçait pas assez d'influence sur le gouvernement, si l'on mesure cette influence par le nombre de mesures législatives qui ont été adoptées, mais ce n'est là qu'une façon de mesurer son travail et sa valeur.

Il y en avait d'autres, l'une étant qu'elle insistait beaucoup pour qu'il y ait un débat public sur les questions et pour que les intervenants participent à ce débat. Mesurée à cette aune, la Commission a été un franc succès.

Le sénateur MacDonald: Le 21 novembre 1995, vous avez fait une remarque au sujet de l'ancienne commission. Vous avez déclaré qu'au cours des 22 années de son existence:

La Commission a très bien servi la clientèle des années 70 et 80, mais dans les années 90, elle s'est éloignée de plus en plus des dossiers pertinents de l'heure...

Vous souvenez-vous de cette déclaration? Pouvez-vous donner des explications?

Mme McCorkell-Hoy: C'est une déclaration dans un journal?

Le sénateur MacDonald: Oui.

Mme McCorkell-Hoy: Je n'ai pas été citée correctement. J'ai déclaré que les temps changeaient et que, en réalité, les travaux de

that, in fact, the work of the commission was not keeping pace with the changing needs of society. There is a nuance of difference there.

Senator Doyle: I want to continue with the line of questioning Senator MacDonald has been following.

You describe this as an independent, arm's-length body. I am looking for the areas of independence. As I understand it, the matters to be studied by the commission are to be referred to the minister in advance for approval. At least that is implicit approval.

Interrupt where you want here.

Ms McCorkell-Hoy: Did you refer to the agenda itself?

Senator Doyle: The breakdown on this is that the agency would be required to consult the minister prior to finalizing its annual report.

Ms McCorkell-Hoy: The key is that they would be required to consult the minister. They do not need his final approval or blessing on the agenda. There is a balance here between independence and accountability again.

We were always looking at this in terms of the structure and the mandate of the commission. The commission would have independence in setting its agenda, but it would be required to consult with the minister prior to finalizing its agenda.

Similarly, some of the principles governing the commission require it — or stipulate that it is in its best interests — to consult with as wide an array of interests as it can in setting its agenda. This was intended to be a form of independence, that it has final independence in setting its own agenda.

Senator Doyle: However, the people consulting with the minister would have been appointed by the minister.

Ms McCorkell-Hoy: They would be Governor-in-Council appointments at the recommendation of the minister.

Senator Doyle: You said you would have a staff of eight. Who will be hiring those people? Who will be choosing them?

Ms McCorkell-Hoy: I assume that the president, who will be the chief executive officer of the commission and will have responsibility for the day-to-day management, would be hiring the executive-director. That executive-director would take on the day-to-day running of the staff, the contracting and the actual running of the secretariat to the commission.

Senator Doyle: Would the director be appointed by the president?

Ms McCorkell-Hoy: The executive-director will be a Public Service Employment Act employee. It would not be a Governor-in-Council appointment.

Senator Doyle: No, but he will be hired.

Ms McCorkell-Hoy: Yes.

Senator Doyle: That authority goes back, again, to the minister. The person hired for that position would have to meet the approval of the minister.

la Commission ne parvenaient plus à suivre l'évolution des besoins de la société. Il y a une nuance.

Le sénateur Doyle: Je veux poursuivre dans la même veine.

Vous qualifiez la Commission d'organisme indépendant. Je cherche en quoi elle est indépendante. Si je comprends bien, les questions étudiées par la Commission doivent être approuvées au préalable par le ministre. Il faut une approbation implicite tout au moins.

Interrompez-moi quand vous le voulez.

Mme McCorkell-Hoy: Pensez-vous au programme proprement dit?

Le sénateur Doyle: On dit que l'organisme devrait consulter le ministre avant de déposer son rapport annuel.

Mme McCorkell-Hoy: Ce qui est important c'est l'obligation de consulter le ministre. La Commission n'aurait pas besoin que le ministre donne son approbation finale ni sa bénédiction en ce qui concerne les travaux. Là encore, c'est une question d'équilibre entre la responsabilité et l'indépendance.

Nous avons toujours pris en considération la structure et le mandat de la Commission. La Commission serait libre de définir son programme, mais elle devrait consulter le ministre avant d'établir son programme final.

De même, l'un des principes régissant la Commission l'oblige — ou stipule qu'il est dans son intérêt — à effectuer des consultations aussi vastes que possible pour définir son programme. C'est une forme d'indépendance, la Commission a le dernier mot dans l'établissement de son programme.

Le sénateur Doyle: Mais les gens qui consulteraient le ministre auraient été nommés par lui.

Mme McCorkell-Hoy: Ils seraient nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre.

Le sénateur Doyle: Vous avez déclaré que vous auriez un effectif de huit personnes. Qui les embauchera? Qui les choisira?

Mme McCorkell-Hoy: Je suppose que le président, qui sera le premier dirigeant de la Commission et qui sera chargé de la gestion des affaires courantes, embaucherait le directeur général. Le directeur général assumerait la direction quotidienne du personnel, embaucherait le personnel et dirigerait le secrétariat de la Commission.

Le sénateur Doyle: Le directeur serait-il nommé par le président?

Mme McCorkell-Hoy: Le directeur général sera un employé nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Il ne serait pas nommé par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Doyle: Non, mais il sera embauché.

Mme McCorkell-Hoy: Oui.

Le sénateur Doyle: Ce pouvoir appartient une fois de plus au ministre. La personne embauchée à ce poste devrait être approuvée par le ministre.

Ms McCorkell-Hoy: Are you saying that the executive-director would have to meet the approval of the minister?

Senator Doyle: To seek the advice of the executive-director, yes.

Ms McCorkell-Hoy: The executive-director would be hired by the president. I assume that the president would have his choice in that matter.

Senator Doyle: From where does the president come?

Ms McCorkell-Hoy: The president is a Governor in Council appointment.

Senator Doyle: We are right back where we stand. Everyone here, all power, springs from the minister. When a minister comes here, I suppose we are consulting him and vice versa, but at least there are two groups approaching him. However, this would be a direct path from the minister to a much smaller and limited committee.

As I see it, the advisory council would be appointed by the ministry.

Ms McCorkell-Hoy: No.

Senator Doyle: Well, then, by people appointed by the minister.

Ms McCorkell-Hoy: The advisory council is appointed by the president and the other commissioners.

If we are drawing lines on organizational charts and showing relationships, the advisory relationship would be between the advisory council to the commissioners. They will not provide advice to the minister; they will provide advice to the commissioners.

Senator Doyle: With all due respect, I am attempting to find the one person who, in consultation with the minister, might say, "You may want it that way, but we will not do it that way; this is what we will do." Who will say "no" at any point?

Ms McCorkell-Hoy: Some of the checks and balances will come from the advisory council, which represents quite a diversity of interests across the country. It is one thing to have an advisory group appointed by the commissioners, but that kind of eclectic group does not mean that everyone will have identical views on any particular issue. In fact, the advisory council will act as a check on the work of the commission.

Senator Gigantès: In the former Law Reform Commission, who appointed the top person?

Ms McCorkell-Hoy: It was a Governor in Council appointment, but it was on "good behaviour" rather than "during pleasure."

Senator Gigantès: The only other alternative would be a national election, I suppose.

Senator Doyle: I have one comment. This was described to us as an independent, arm's-length body. That was the description used today. What I was looking for, senator, was some eminence of a new enlightenment.

Senator Gigantès: Do not look to me for that.

Mme McCorkell-Hoy: Le directeur général devrait être approuvé par le ministre?

Le sénateur Doyle: Pour obtenir l'avis du directeur général, oui.

Mme McCorkell-Hoy: Le directeur général serait embauché par le président. Je suppose que le président aurait son mot à dire.

Le sénateur Doyle: D'où vient le président?

Mme McCorkell-Hoy: Il est nommé par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Doyle: Nous revenons à la case de départ. Tout le monde, tous les pouvoirs dépendent du ministre. Lorsqu'un ministre se présente ici, je suppose que nous le consultons et vice versa, mais au moins, il y a deux groupes qui s'adressent à lui. Dans ce cas-ci, toutefois, il y aurait un lien direct entre le ministre et un comité beaucoup plus petit et limité.

À mon avis, le conseil consultatif serait nommé par le ministère.

Mme McCorkell-Hoy: Non.

Le sénateur Doyle: Alors, par des personnes nommées par le ministre.

Mme McCorkell-Hoy: Le conseil consultatif est nommé par le président et les autres commissaires.

Si nous traçons des lignes sur les organigrammes pour montrer les liens, le lien consultatif serait entre le conseil consultatif et les commissaires. Le conseil ne donnera pas d'avis au ministre, il en donnera aux commissaires.

Le sénateur Doyle: Avec tout le respect que je vous dois, je tente de trouver une personne qui, lors de consultations avec le ministre, pourrait dire: «Vous préférez peut-être que cela se fasse comme ceci, mais nous ferons autrement; voici ce que nous allons faire.» Qui dira «non» à un moment donné?

Mme McCorkell-Hoy: Certains freins et contrepoids seront exercés du conseil consultatif, qui représente des intérêts nationaux divers. C'est une chose d'avoir un groupe consultatif nommé par les commissaires, mais ce genre de groupe éclectique ne veut pas dire que tout le monde sera du même avis sur une question en particulier. De fait, le conseil consultatif constituera un mécanisme de contrepoids pour les travaux de la Commission.

Le sénateur Gigantès: Dans l'ancienne Commission de réforme du droit, qui nommait le plus haut dirigeant?

Mme McCorkell-Hoy: Il s'agissait d'une nomination du gouverneur en conseil, mais «à titre inamovible» plutôt qu'«à titre amovible».

Le sénateur Gigantès: La seule autre possibilité serait des élections nationales, je suppose.

Le sénateur Doyle: Je voudrais intervenir. On nous a décrit la commission comme un organisme indépendant. C'est la description qu'on a faite aujourd'hui. Ce que je cherchais, sénateur, c'est le signe d'une nouvelle lumière.

Le sénateur Gigantès: Ne comptez pas sur moi pour cela.

Ms McCorkell-Hoy: It is very important that the agenda and the issues pursued be consistent with the needs of the country and the concerns of the public. In that way, no, it is not independent; it is very dependent on the types of consultations and inputs provided to the commission itself. Where it needs to be independent is in its ability to research, to conduct and to formulate the regulations on those particular issues. The identification of the issues — and this is what we heard across the country when we went out and talked to people about this — must be linked to involvement and an inclusive process as much as possible. In that sense, that process itself is not independent. It is very dependent on public democracy.

Senator Jessiman: Will the secretariat be in Ottawa? Has that been decided?

Ms McCorkell-Hoy: In the act, it can be anywhere, but it will probably be in Ottawa.

Senator Jessiman: The commissioners can serve for up to five years. Do you know what they have in mind, or do you know the number of years they are thinking of appointing the people now? Will it be one year, three years or five years?

Ms McCorkell-Hoy: The act was worded to allow people to be appointed for different periods so that there would not be five new commissioners at the end of the five-year period. The purpose is to stagger the appointments.

Senator Jessiman: Eventually they will hold that position for five years. To start, some will be appointed for one year, some will be appointed for two, three, four or five years, and eventually they will be renewed for five years. I understand that they do not have to be lawyers.

Ms McCorkell-Hoy: That is right.

Senator Jessiman: Is it intended that a great number of them not be lawyers? We are talking about laws here. If we were talking about the medical profession, I should like to think that doctors would be involved.

Ms McCorkell-Hoy: That is interesting. Lawyers are viewed as the people who have studied law, interpret law and practise the law. However, when it comes to developing new laws, it is also recognized — especially by those people across the country to whom we talked — that many people and disciplines come to play in formulating laws and the nature and direction that laws should take.

By way of example, one thing has become very evident and clear in the legislation — that is, the emphasis on economic and efficient solutions to legal issues or problems. If you have two legal solutions, you look at which is the most efficient. You may want to appoint someone with an economics or costing background.

We did not intend to exclude lawyers. It was intended to open the doors to people with an interest in the law in terms of, for example, a criminologist, a medical ethicist, a chief of police or all of these different people. They do not have formal law degrees, but they are definitely involved in the practise of law.

Mme McCorkell-Hoy: Il est très important que le programme et les questions étudiées soient conformes aux besoins du pays et aux préoccupations du public. En ce sens, non, elle n'est pas indépendante, elle dépend beaucoup des types de conseils et de contributions qui lui sont fournis. Là où elle a besoin d'indépendance, c'est dans sa capacité d'effectuer des recherches, de formuler les recommandations sur ces questions. L'identification des questions — et c'est ce que nous avons entendu d'un océan à l'autre lorsque nous en avons parlé aux gens — doit être liée à la participation et à un processus aussi universel que possible. En ce sens, le processus proprement dit n'est pas indépendant. Il dépend beaucoup de la démocratie publique.

Le sénateur Jessiman: Le secrétariat sera-t-il à Ottawa? A-t-on pris une décision à ce sujet?

Mme McCorkell-Hoy: D'après la loi, il peut se situer n'importe où, mais il sera probablement à Ottawa.

Le sénateur Jessiman: Le mandat des commissaires peut durer jusqu'à cinq ans. Savez-vous ce qu'ils ont en tête ou pour combien d'années ils pensent nommer les commissaires actuellement? Un an, trois ans ou cinq ans?

Mme McCorkell-Hoy: Le libellé de la Loi permet de nommer les commissaires pour des mandats de durées différentes afin qu'il n'y ait pas cinq nouveaux commissaires au bout de cinq ans. L'objectif visé consiste à décaler les nominations.

Le sénateur Jessiman: Un jour, ils seront en poste pour cinq ans. Au début, certains seront nommés pour un an, d'autres pour deux, trois, quatre ou cinq ans et, un jour, leur mandat sera renouvelé pour cinq ans. Je vois qu'ils n'ont pas besoin d'être avocats.

Mme McCorkell-Hoy: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Préférerait-on qu'un grand nombre d'entre eux ne soient pas avocats? Il est question de lois. S'il était question de médecine, j'oserais croire que des médecins participeraient.

Mme McCorkell-Hoy: C'est intéressant. On considère que les avocats ont étudié le droit, l'interprètent et l'exercent. Mais quand il est question de concevoir de nouvelles lois, on reconnaît aussi — surtout les gens de toutes les régions avec qui nous avons discuté — que beaucoup de monde et bien des disciplines entrent en jeu dans la formulation des lois et la définition de la nature et de l'orientation des lois.

Ainsi, une chose qui est devenue très évidente et très claire dans la législation, c'est l'importance de trouver des solutions économiques et efficaces aux questions et aux problèmes juridiques. Quand on a deux solutions juridiques, on choisit la plus efficace. On voudra peut-être nommer quelqu'un qui a une formation en économique ou en établissement des coûts.

Nous n'avions pas l'intention d'exclure les avocats. Nous voulions ouvrir la porte à ceux qui s'intéressent au droit, par exemple, un criminologue, un spécialiste de l'éthique médicale, un chef de police. Ils n'ont pas de formation en droit, mais ils touchent sans conteste à l'exercice du droit.

Senator Jessiman: Are you speaking both of the commissioners as well as the advisory council, or are you speaking mainly about the commissioners?

Ms McCorkell-Hoy: I was directing the answer to the commission itself, but certainly the advisory council would have the same features.

Senator Jessiman: I will not address the four other part-time commissioners other than to ask you what is meant by "part time." Is it one week per month or one month per year? What is it?

Ms McCorkell-Hoy: In terms of overall work, it would probably be something in the order of one-quarter of one person year of work. It would not be structured so that it would be one week here and one week there. The intention is that the person works out of wherever they are located is and that they are able to continue in their career or profession. This would be an additional responsibility.

Senator Jessiman: Would the commissioners — that is, the five people, one of whom is the president — be from across the country? For example, will there be someone from Atlantic Canada, someone from Western Canada and someone from Quebec? Will there be a diversification in that respect?

Ms McCorkell-Hoy: That is the very reason why we looked at the concept of part time and allowing people to remain wherever they are located. In our consultations, we were told again that in order to attract the best and brightest, many of these people cannot uproot their families, move to Ottawa and dislocate themselves from wherever their careers and practices are located. They will be able to remain in their own communities.

As well, it allows the law commission to tap into a network of established colleagues or interests within that community. It also acts as a focus for a particular research issue or group of issues within a particular regional setting.

Senator Jessiman: Do you envision that the meetings of the five commissioners and perhaps the advisory boards to the commission will be done primarily by teleconferencing?

Ms McCorkell-Hoy: Teleconferencing, the Internet and audio conferencing.

Senator Jessiman: Have you done any teleconferencing across Canada?

Ms McCorkell-Hoy: We have done some. The department is not a flagship of innovative technology, but I think the law commission will be that type of flagship. It will show what can be done to bring this country together in terms of a national organization.

Senator MacDonald: It is a budget of \$3 million, approximately. How does a president, four part-time commissioners, a staff of eight, rent, telephones, et cetera, fit within that budget?

Ms McCorkell-Hoy: The four part-time commissioners comprise only one full-time salary. The eight people at the secretariat are much fewer than the former Law Reform

Le sénateur Jessiman: Parlez-vous des commissaires aussi bien que du conseil consultatif, ou surtout des commissaires?

Mme McCorkell-Hoy: Je pensais à la Commission proprement dite, mais le conseil consultatif aurait certainement les mêmes caractéristiques.

Le sénateur Jessiman: Je ne m'attarderai pas sur les autres commissaires à temps partiel, sauf pour vous demander ce qu'on entend par «temps partiel». Une semaine par mois ou un mois par année? Qu'entend-on par là?

Mme McCorkell-Hoy: En ce qui concerne l'ensemble du travail, se serait probablement de l'ordre d'un quart d'année-personne. La structure permettrait de donner une semaine de temps en temps. Le but visé est que le commissaire fasse le travail dans sa ville et puisse poursuivre sa carrière ou continuer d'exercer son métier. Il s'agirait d'une responsabilité supplémentaire.

Le sénateur Jessiman: Les commissaires — les cinq personnes, dont le président — proviendraient-ils de toutes les régions du pays? Par exemple, y aura-t-il quelqu'un de la région de l'Atlantique, quelqu'un de l'Ouest et quelqu'un du Québec? Y aura-t-il diversification à cet égard?

Mme McCorkell-Hoy: C'est exactement pour cette raison que nous avons pensé au travail à temps partiel et à la possibilité de rester dans sa ville. Dans nos consultations, on nous a répété qu'afin d'attirer les meilleurs et les plus intelligents, il ne fallait pas déraciner les familles, déménager à Ottawa et se couper de sa carrière et de son métier. Ils pourront rester chez eux.

De plus, cela permet à la Commission du droit de profiter d'un réseau de collègues ou d'intérêts dans cette ville. C'est aussi un point de convergence pour un thème de recherche en particulier ou pour un groupe de questions dans un cadre régional particulier.

Le sénateur Jessiman: Pensez-vous que les réunions des cinq commissaires et peut-être du conseil consultatif de la Commission se feront principalement par des téléconférences?

Mme McCorkell-Hoy: Par des téléconférences, sur l'Internet et par des conférences audio.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous déjà fait des téléconférences au Canada?

Mme McCorkell-Hoy: Quelques-unes. Le ministère n'est pas à la fine pointe de la technologie, mais je pense que la Commission du droit pourrait l'être. Elle montrera ce que nous pouvons faire pour rassembler notre pays dans une organisation nationale.

Le sénateur MacDonald: Il y a un budget d'environ 3 millions de dollars. Quelle est la part réservée au président, à quatre commissaires à temps partiel, à un effectif de huit personnes, au loyer, au téléphone, et cetera dans ce budget?

Mme McCorkell-Hoy: Les quatre commissaires à temps partiel ne représentent qu'un salaire à plein temps. Les huit personnes du secrétariat constituent un effectif beaucoup moins

Commission had. It had approximately 25 permanent staff members plus another couple of dozen in-house contractors who were fairly permanently on staff, although they worked on a contract basis. They had a very large in-house capacity.

The law commission would contract out its research function. We have estimated that on a yearly basis there would be about \$1.6 million available to conduct research into law reform.

Senator Bryden: I do not know that you answered our concern about an appointment "during pleasure." We understand that the commissioners would be appointed by the Governor in Council during pleasure. However, I find it strange that the appointments made by the commissioner, who I guess is the president, are made during pleasure as well. That is not a Governor-in-Council appointment normally.

Ms McCorkell-Hoy: No. Actually it is only a volunteer position. Are you talking about the advisory council?

Senator Bryden: Yes.

Ms McCorkell-Hoy: The advisory council is made up essentially of volunteer positions. Those appointments would be at the pleasure of the commissioners.

Senator Bryden: I will take one more shot. I am concerned about whether the phrases "during pleasure" and "during good behaviour" are not terms of art. They have a specific connotation, and I am concerned about whether using that terminology in relation to the appointment of volunteers detracts from what has become the usual use of those phrases.

Do you know of other situations where volunteers are appointed during pleasure instead of for an indefinite period or for a period to be determined by the president? Understand that I am just talking terminology here.

Ms McCorkell-Hoy: I believe that this is a legislative drafting issue. The term "during pleasure" is common legislative drafting terminology. This is standard phrasing.

Senator Bryden: It is standard phrasing in certain situations. However, I have been responsible for drafting legislation, having been a former deputy attorney general, and I cannot recall seeing a situation where a president, under a statute, made an appointment of a volunteer according to the statutory wording "during pleasure."

You are absolutely right that this is a drafting question, and I therefore hope that, if it is useful to change the wording, it could be changed as a drafting matter rather than necessitating amendments.

My concern is that certain levels of appointments are made. The Governor-in-Council appoints judges on good behaviour and you cannot blow them off the bench with a stick of dynamite. When appointments are made during pleasure, the appointment is gone when the government changes.

Ms McCorkell-Hoy: That is not what "during pleasure" is intended to mean at all.

Senator Bryden: I agree that that is not its intent here. My point is that if the appointment is meant to be for an indefinite period of time or for a term to be determined by the

nombreux que celui de l'ancienne commission. Celle-ci avait environ 25 employés permanents plus quelques douzaines de contractuels qui avaient presque des emplois permanents, même s'ils travaillaient à contrat. La capacité à l'interne était très grande.

La Commission du droit ferait faire ses recherches à l'extérieur. Nous avons estimé qu'environ 1,6 million de dollars par année serait consacré à des études sur la réforme du droit.

Le sénateur Bryden: Je ne pense pas que vous ayez apaisé nos inquiétudes au sujet des nominations «à titre amovible». Nous comprenons que les commissaires seraient nommés par le gouverneur en conseil, à titre amovible. Mais je trouve étrange que les nominations faites par le commissaire, qui est le président je suppose, soient elles aussi des nominations à titre amovible. Ce n'est pas une nomination du gouverneur en conseil, normalement.

Mme McCorkell-Hoy: Non. En réalité, c'est un poste bénévole. Parlez-vous du conseil consultatif?

Le sénateur Bryden: Oui.

Mme McCorkell-Hoy: Le conseil consultatif est formé essentiellement de bénévoles. Ces nominations se feraient à titre amovible par les commissaires.

Le sénateur Bryden: Je vais m'essayer encore une fois. Je me demande si des expressions comme «à titre amovible» et «à titre inamovible» ne sont pas du jargon spécialisé. Elles ont une connotation précise et je me demande si l'emploi de ces expressions dans le contexte des nominations de bénévoles ne s'éloigne pas de l'emploi habituel.

Connaissez-vous d'autres situations où des bénévoles sont nommés à titre amovible plutôt que pour une période indéfinie ou pour une période à déterminer par le président? Comprenez bien que je ne parle que de terminologie.

Mme McCorkell-Hoy: Je crois que c'est une question de rédaction des lois. L'expression «à titre amovible» est courante dans la rédaction des lois. C'est une expression standard.

Le sénateur Bryden: C'est une expression standard dans certaines situations. J'ai été chargé de rédiger des lois, j'ai déjà été sous-procureur général et je ne me souviens pas d'une situation où la loi permettait à un président de nommer un bénévole «à titre amovible».

Vous avez tout à fait raison d'affirmer que c'est une question de rédaction des lois et j'espère donc que, s'il est utile de changer le libellé, on pourrait le faire à l'étape de la rédaction plutôt que des amendements.

Je m'inquiète parce qu'il y a des nominations à divers niveaux. Le gouverneur en conseil nomme des juges à titre inamovible et il est impossible de les éloigner du banc, même avec un bâton de dynamite. Quand des nominations se font à titre amovible, la nomination est annulée lorsque le gouvernement change.

Mme McCorkell-Hoy: Ce n'est pas du tout l'intention visée par l'expression «à titre amovible».

Le sénateur Bryden: Je sais bien que ce n'est pas l'intention visée. Mon objection est que si l'intention est de faire une nomination pour une période indéterminée ou pour une période

commissioner, that is what we should be saying here rather than using terminology which ordinarily would relate to a Governor-in-Council appointment or a Lieutenant Governor in Council appointment.

Senator Beaudoin, perhaps you can help me out here.

Senator Beaudoin: I have the same concern. In the Constitution, one will find the expressions "good behaviour" and "during pleasure." That pertains to judges. However, how can you be appointed during pleasure for five years? Does it mean that the appointment may end before the five-year period is up? I have never seen that before.

Senator Bryden: Perhaps I could have an undertaking that someone will determine whether this terminology would normally be used. I would like to see a couple of examples where "during pleasure" has been used. I have always considered these phrases to have distinctive meanings.

Mr. Paget: We will readily undertake to do that research on this point. If our research and consultation with our legislative drafters and the administrative law experts in our department confirms the concern, perhaps rather than sending the bill back, the concern may be addressed in a future miscellaneous statute law amendment bill.

Senator Bryden: Yes, as long as it is not six years from now.

As Senator Milne said, the terms "good behaviour" and "during pleasure" are normally reserved for the Crown's prerogative in legislation. That expresses my concern very well. If that is so, then let us find other words to use here.

Senator Lewis: We do not quarrel with the intent.

Senator Bryden: I want to comment on Senator Jessiman's concern about whether lawyers would be excluded. With the number of unemployed and underemployed lawyers in the country, you will find them lining up for these voluntary study panels just so they can list it on their résumés.

Senator Beaudoin: I must say that I am pleased to see a bill concerning this proposed law commission. However, I am worried about two or three things. First, funds may be received from the private sector. How will that affect the independence of the commissioners and those working for the commission? I can understand when it is the Crown's money because, after all, the state is above everything. Private enterprises will not pay money just for the advancement of the law. They will do so to further research in a particular sector. Why is that possibility contained in the bill?

Ms McCorkell-Hoy: One reason is to allow it to enter into types of partnerships and relationships where there will be a pooling of resources or an exchange for work received. However, with respect to the way a departmental corporation receives moneys, there are operational ways to arrange for the fact that moneys are received without the same people making

déterminée par le commissaire, alors on devrait le dire clairement plutôt que d'employer une terminologie qui se rapporte aux nominations du gouverneur en conseil ou d'un lieutenant-gouverneur en conseil.

Sénateur Beaudoin, vous pouvez peut-être m'aider.

Le sénateur Beaudoin: Je m'inquiète moi aussi. Dans la Constitution, on trouve les expressions «à titre inamovible» et «à titre amovible». Elles se rapportent aux juges. Mais comment peut-on nommer quelqu'un à titre amovible pour cinq ans? Faut-il comprendre que la nomination peut prendre fin avant que les cinq années soient écoulées? Je n'ai jamais vu cela par le passé.

Le sénateur Bryden: Je pourrais peut-être demander que quelqu'un détermine si cette terminologie serait employée normalement. J'aimerais qu'on me donne quelques exemples où l'expression «à titre amovible» a été employée. J'ai toujours pensé qu'elle avait un sens différent.

M. Paget: Nous effectuerons avec plaisir une recherche à ce sujet. Si nos recherches et nos consultations auprès des rédacteurs de lois et des experts en droit administratif de notre ministère confirment vos craintes, au lieu de renvoyer le projet de loi, on pourrait régler la question dans une future Loi correctrice.

Le sénateur Bryden: Oui, à condition que ce ne soit pas dans six ans.

Comme le déclarait le sénateur Milne, les termes «à titre inamovible» et «à titre amovible» sont habituellement une prérogative de la Couronne. Cela exprime très bien mon inquiétude. Si c'est le cas, trouvons d'autres mots plus justes ici.

Le sénateur Lewis: Nous ne mettons pas en cause les intentions.

Le sénateur Bryden: Je veux revenir sur l'inquiétude du sénateur Jessiman à propos de l'exclusion des avocats. Vu le nombre d'avocats sans emploi ou sous-employés au pays, vous verrez qu'ils feront la queue pour participer à ces groupes d'études bénévoles, simplement pour pouvoir en parler dans leur curriculum vitae.

Le sénateur Beaudoin: J'avoue que je suis content de voir un projet de loi concernant cette commission du droit proposée. Mais deux ou trois points m'inquiètent. Premièrement, des fonds peuvent provenir du secteur privé. Dans quelle mesure ces contributions influenceront-elles l'indépendance des commissaires et de ceux qui travaillent pour la Commission? Je peux comprendre quand il est question de fonds publics, parce qu'après tout, l'État est au-dessus de tout. Les entreprises privées ne verseront pas d'argent simplement pour faire avancer le droit. Elles le feront pour faire avancer la recherche dans un domaine en particulier. Pourquoi cette possibilité est-elle prévue dans le projet de loi?

Mme McCorkell-Hoy: Notamment pour que la Commission puisse conclure des partenariats et des relations permettant de mettre des ressources en commun ou d'échanger des services. Mais en ce qui concerne la façon dont un établissement public reçoit des fonds, il y a des moyens pratiques de faire en sorte que les montants soient reçus sans que les personnes qui les reçoivent

decisions about how it is spent. That is the reason for the subject panels being set up to define the terms of reference. In this way, they are independent from the actual agency itself. This provides a check when the commission receives money, that it will not be making a decision that the money be spent on a certain subject, for example.

Senator Beaudoin: Let us assume that an enterprise offers \$1 million and your whole budget is only \$3 million. Let us assume further that the money is to be spent on constitutional law. Obviously, the enterprise which offers the money will want to find out about specific subjects. Will that not affect the independence of the researchers?

Ms McCorkell-Hoy: I do not think it will affect the manner and the methodology in which they look at the particular issue and the formulation of recommendations.

Senator Beaudoin: I have no doubt about that. They are professionals.

Ms McCorkell-Hoy: What you are getting at, I presume, is this: Can they influence, therefore, the agenda of the commission? Any group will have input into doing that. The intent is to have the capacity to receive funds that will go into a trust account that is not linked or tagged to a particular agenda item.

Senator Beaudoin: With respect to the question of "during pleasure," I agree entirely with my colleagues. There is a great deal of jurisprudence about the terms "good behaviour" and "during pleasure." Many illustrious trials have been held to determine those issues. It is something usually applied to the appointment of judges. This is the first time in my life that I have seen such an expression. What does it mean? Does it mean that before the term of five years is up, the organization appointing that person may change its mind?

Ms McCorkell-Hoy: It is in case of a performance problem — for example, if someone does not show up or participate in the advisory council meetings. These volunteers may change their minds about how much they want to volunteer after a period of time. This provision would enable them to be removed.

Senator Beaudoin: I agree with that.

Ms McCorkell-Hoy: That is the intention.

Senator Beaudoin: I have no problem with the intent. It is the terminology that I find surprising. It means that you may be removed if you do not perform adequately. If they want to change commissioners, then they will have to wait until the five-year term has expired.

The Chair: I have seen this term used in boards and commissions at the provincial level in Manitoba. It does not refer to anyone who is judicial. It merely refers to the agriculture board, for example, which serves "at pleasure." This is a situation in which we have a narrow look, perhaps, at the term "during pleasure" when in fact it has a broader meaning with respect to other boards and commissions that have been established.

décident de la façon de les dépenser. C'est pour cette raison que les groupes d'études sont créés, afin de définir les attributions. De cette façon, ils sont indépendants de l'organisme proprement dit. C'est une mesure de sécurité lorsque la Commission reçoit des fonds, afin qu'elle ne décide pas de les affecter à un certain sujet, par exemple.

Le sénateur Beaudoin: Supposons qu'une entreprise offre 1 million de dollars et que votre budget global ne soit que de 3 millions. Supposons aussi que cette somme sera affectée au droit constitutionnel. De toute évidence, l'entreprise qui fait le don voudra que les recherches portent sur certains sujets en particulier. Cela n'influencera pas l'indépendance des chercheurs?

Mme McCorkell-Hoy: Je ne pense pas que cela influencera la méthodologie et la façon d'étudier une question en particulier ni la formulation des recommandations.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai aucun doute à ce sujet. Ce sont des professionnels.

Mme McCorkell-Hoy: Vous voulez en venir à ceci, je présume: peuvent-ils influencer le programme de la Commission? N'importe quel groupe le pourra. L'intention est de permettre à la Commission de recevoir des fonds qui seront déposés dans un compte en fiducie sans lien avec un élément du programme en particulier.

Le sénateur Beaudoin: En ce qui concerne les nominations «à titre amovible», je suis tout à fait d'accord avec mes collègues. Il y a une jurisprudence abondante sur les termes «à titre inamovible» et «à titre amovible». Il y a eu de nombreux procès illustres pour régler ces questions. C'est quelque chose qui s'applique habituellement à la nomination de juges. C'est la première fois dans toute ma vie que je vois une telle expression. Qu'est-ce que cela veut dire? Que l'organisation qui nomme cette personne peut changer d'avis avant la fin du mandat de cinq ans?

Mme McCorkell-Hoy: S'il y a un problème de rendement — par exemple, si une personne ne se présente pas ou ne participe pas aux réunions du conseil consultatif. Les bénévoles peuvent décider qu'ils ne veulent plus faire autant de bénévolat après un certain temps. Cette disposition permettrait de les remplacer.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord.

Mme McCorkell-Hoy: C'est l'intention.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas de problème avec l'intention. C'est la terminologie que je trouve étonnante. Cela veut dire qu'on peut vous renvoyer si vous ne donnez pas un bon rendement. S'ils veulent changer les commissaires, ils devront attendre que le mandat de cinq ans soit terminé.

La présidente: J'ai vu ce terme employé dans des conseils et des commissions au niveau provincial au Manitoba. Il ne se rapporte pas au secteur judiciaire, simplement à un conseil agricole, par exemple, dont les membres sont nommés «à titre amovible». Nous avons une vision étroite de l'expression. En réalité, elle a un sens plus large dans d'autres conseils et commissions établis.

Perhaps that is the kind of clarity we need. If we can get some assurance that this is standard terminology, then I do not think the committee will have any difficulty with it. Members of the committee want to ensure that it is a standard usage and not something rare.

Senator Beaudoin: I would like such an assurance.

In theory, could there be a law commission of Canada with no jurists as commissioners?

Ms McCorkell-Hoy: No, probably not. The president of the commission must have knowledge of both the common and civil law. Within the group of commissioners, the president is definitely included.

Senator Beaudoin: I am not convinced in that regard. A person may claim to have knowledge of civil law and common law when they do not.

Ms McCorkell-Hoy: That is misrepresentation.

Senator Beaudoin: If the person has a degree in law, then obviously he or she is supposed to know something about civil law or common law. However, if the person has no degree in law, then he or she may very well have some kind of knowledge of law nonetheless. Is there a reason why that has been changed from the previous legislation?

Ms McCorkell-Hoy: The previous legislation stated that there had to be individuals with a law degree from, I believe, the Quebec bar and one from another bar in Canada, plus a judge from the superior court of Quebec and a judge from another area in Canada.

There were very definite legal requirements. By the time you met those requirements, you had pretty well run out of people to appoint to the commission. The emphasis we are attempting to put into the new commission is that it will be an eclectic mix with a multi-disciplinary capacity.

Senator Beaudoin: I am in favour of the multi-disciplinary approach. However, I am concerned that we might be going to the extreme. It is very good to have a lawyer, a scientist, and an economist on the board; I agree with that. That is the perfect example of our society today. On the other hand, however, you need a minimum number of individuals who are learned in the law.

I have followed the works of the Law Reform Commission for many years. I probably know most of the people involved. I have always been impressed by them. Some were professors of law; some were lawyers; some were judges. They all have a knowledge of law. I agree with adding people who have experience in some other field, whether political science or economics. However, I wonder why they are going to such an extreme.

Ms McCorkell-Hoy: I do not think it is an extreme. This says merely that the minister shall not restrict himself to consideration of members of the legal community. That does not mean that they will not be considered. That is a very different thing.

C'est peut-être le genre d'éclaircissement dont nous avons besoin. Si on peut nous donner l'assurance que c'est une terminologie standard, alors je ne pense pas que le comité aura du mal à l'accepter. Les membres du comité veulent s'assurer que c'est un emploi standard et non pas un emploi rare.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais qu'on me donne cette assurance.

En théorie, il pourrait y avoir une commission du droit du Canada dont aucun commissaire ne serait juriste?

Mme McCorkell-Hoy: Non, probablement pas. Le président de la Commission doit connaître le droit civil et la common law. Le président fait définitivement partie du groupe des commissaires.

Le sénateur Beaudoin: Je n'en suis pas convaincu. Une personne peut prétendre connaître le droit civil et la common law sans que ce soit vrai.

Mme McCorkell-Hoy: C'est de la fausse représentation.

Le sénateur Beaudoin: Si cette personne a un diplôme en droit, alors elle devrait connaître le droit civil et la common law. Mais même sans un diplôme en droit, elle a peut-être tout de même une certaine connaissance du droit. Est-ce pour cette raison que cette disposition a été changée par rapport à la loi précédente?

Mme McCorkell-Hoy: La loi précédente stipulait qu'il fallait un membre du Barreau du Québec, si je ne m'abuse, et un autre Barreau du Canada, plus un juge de la Cour supérieure du Québec et un juge d'une autre région du Canada.

Il y avait des exigences légales très précises. En fin de compte, toutes ces exigences limitaient grandement le choix des personnes qui pouvaient être nommées à la Commission. Nous tentons ici de prendre des mesures pour qu'il y ait une capacité multidisciplinaire variée.

Le sénateur Beaudoin: Je suis en faveur d'une approche multidisciplinaire. Mais je crains que nous n'allions à un extrême. C'est très bien d'avoir un avocat, un scientifique et un économiste au conseil; je suis d'accord. C'est l'exemple parfait de notre société actuelle. Par contre, il faut un nombre minimum de personnes qui connaissent le droit.

J'ai suivi les travaux de la Commission de la réforme du droit pendant de nombreuses années. Je connais probablement la plupart des personnes en cause. Elles m'ont toujours impressionné. Il y avait des professeurs de droit; des avocats; des juges. Ils connaissaient tous le droit. Je suis d'accord pour ajouter des gens qui ont de l'expérience dans d'autres domaines, que ce soit en science politique ou en économique. Mais je me demande pourquoi on en vient à cet extrême.

Mme McCorkell-Hoy: Je ne pense pas que ce soit un extrême. On permet seulement au ministre de ne pas se limiter aux membres du milieu juridique. Cela ne veut pas dire qu'ils ne seront pas considérés. C'est très différent.

There are two aspects here, one of which is the requirement for the president to have knowledge of both the common and civil law.

Senator Beaudoin: Is it mandatory for the president?

The Chair: Clause 7(3) states:

As a group, the Commissioners should be broadly representative of the socio-economic and cultural diversity of Canada, represent various disciplines and reflect knowledge of the common law and civil law systems.

Senator Beaudoin: As a group, as an entity. Thank you.

Senator Milne: On page 7 of your text, you talk about the sharing of services with other organizations to the extent that this is cost effective. What sort of safeguards have you in mind to ensure that there will not be some form of lobbying by the other organizations, whatever they may be, with which you happen to share services?

Ms McCorkell-Hoy: Are you thinking that they would provide services in lieu of favours?

Senator Milne: No, I am thinking they might provide services that might be one-sided on a particular issue.

Ms McCorkell-Hoy: When we talk about sharing services, we are talking about administrative services in terms of paying bills and that sort of thing, financial accounts and shared physical facilities. We are not talking about shared services for research or capacity to do research so that the commission's agenda could be taken over by a particular group.

Senator Milne: I am glad to hear that because it was not at all clear from your remarks.

Senator Gigantès: In the United States, I met professors of the history of law. They were very learned in the law, but they were not lawyers. You can get a Ph.D. in courses in the history of law.

Following up on Senator Beaudoin's questions, could someone like that be appointed on the grounds that he knows the law even though he is not a lawyer?

Senator Beaudoin: Madam Chair, on a point of order. When I spoke of lawyers, I was not referring specifically to lawyers; rather, I was referring to someone with a knowledge of the law. Some professors of law may be geniuses, but they are not lawyers. They are not members of the bar, but they are very brilliant in their knowledge of the law. The same thing applies to judges. Of course, a lawyer in private practice is a lawyer. Someone could be a great historian in the history of law without being a member of the bar. Many professors of law are not members of the bar.

Senator Gigantès: Without having gone to law school?

Senator Beaudoin: Well, the best place to learn law is still the law schools.

Il y a deux aspects, l'un d'eux étant que le président doit connaître la common law et le droit civil.

Le sénateur Beaudoin: C'est obligatoire pour le président?

La présidente: Le paragraphe 7(3) stipule:

Les commissaires devraient représenter les intérêts socio-économiques et culturels divers du Canada, provenir de disciplines variées et avoir collectivement une connaissance des deux systèmes juridiques au Canada, le droit civil et la common law.

Le sénateur Beaudoin: Collectivement. Merci.

Le sénateur Milne: À la page 6 de votre texte, vous parlez du partage de services avec d'autres organisations dans la mesure où cette solution serait efficace par rapport au coût. Quels types de mesures de protection avez-vous en tête pour garantir qu'il n'y aura pas une espèce de lobbying de la part des autres organisations, peu importe lesquelles, avec qui vous partageriez des services?

Mme McCorkell-Hoy: Pensez-vous qu'ils échangeraient des services au lieu de faveurs?

Le sénateur Milne: Non, je pense qu'ils pourraient fournir des services à sens unique dans un domaine en particulier.

Mme McCorkell-Hoy: Quand nous parlons de partage de services, nous pensons à des services administratifs pour le paiement des factures, par exemple, des comptes financiers et des installations partagées. Il n'est pas question d'un partage de services dans le domaine de la recherche ni de la capacité de faire des recherches qui permettrait à un groupe en particulier de contrôler le programme de la Commission.

Le sénateur Milne: Je suis ravie de l'entendre, parce que ce n'était pas du tout clair dans vos remarques.

Le sénateur Gigantès: J'ai rencontré des professeurs d'histoire du droit aux États-Unis. Ils connaissent très bien le droit, sans être avocats. On peut obtenir un doctorat en histoire du droit.

Pour faire suite aux questions du sénateur Beaudoin, pourrait-on nommer quelqu'un qui connaîtrait le droit sans être avocat?

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, une précision s'impose. Quand j'ai parlé des avocats, je ne pensais pas exclusivement aux avocats, je pensais plutôt à ceux qui ont une connaissance du droit. Certains professeurs de droit sont parfois des génies, mais ce ne sont pas des avocats. Ils ne sont pas membres du Barreau, mais ils connaissent le droit sur le bout des doigts. La même chose s'applique aux juges. Évidemment, un avocat qui exerce le droit dans un cabinet privé est un avocat. Quelqu'un pourrait être un grand historien du droit sans être membre du Barreau. Bien des professeurs de droit ne sont pas membres du Barreau.

Le sénateur Gigantès: Sans être allés à l'école de droit?

Le sénateur Beaudoin: Bien, le meilleur endroit où apprendre est encore l'école de droit.

The Chair: We have one senator left who has agreed to ask his question both at pleasure and during his very good behaviour.

Senator Doyle: Good behaviour was a reference to the Chair.

You explained why the name was changed from the name of the commission's predecessor. It is no longer the Law Reform Commission. You explained that the word was taken out because it did not have enough meaning when the commission would be considering important new things that were not considered in the last commission, or at least that is the implication. I do not find that reassuring. I find it about as exciting as saying the "Bar Association." So what. Or the "Law Society." So what. Or the "Law Commission." What is the thrust?

Ms McCorkell-Hoy: That was done for a number of reasons. We thought it would be appropriate to signal that this is not just a restored commission in terms of dusting off the old Law Reform Commission and re-enacting the legislation that created it. Since we had re-thought the way the commission should be looked at, the way it should function and the philosophy by which it should operate, we needed to signal that change. One way of signalling that was to change the name.

"Reform" was deleted because it was felt to be restrictive in terms of implying that it was just reformatting or changing legislation that was already on the books. We wanted to highlight the fact that there was the possibility of looking at laws and remedies to legal problems in different ways, as well as the notion of looking at the issue of the economy of different alternatives and looking at alternatives to particular situations such as alternative dispute resolution.

Finally, the concept of "law commission" has been used in other Commonwealth countries. In the U.K., I believe they now call their reform-type commission the Law Commission as well. There are precedents for that. In combination, we felt that it was a good signal to send.

Senator Doyle: Perhaps some of us were mistaken when we assumed that the previous commission did not feel restricted by the word "reform." The commission wrote with great agility about eliminating laws, consolidating laws and creating new laws, but there is an absence of any word to suggest energy here.

I will just add that at the time of the formation of the old commission, I believe the minister was John Turner. His popular quotation on the subject when he was forming the commission was that he was looking for "young tigers" for the jobs he had available. Are you looking for young tigers?

That was intended as a question.

Ms McCorkell-Hoy: Tigers and tigresses.

Senator Beaudoin: Of course.

Senator Doyle: A tiger, like the modern actor, is not of either sex.

La présidente: Nous avons un sénateur qui a accepté de poser sa question à titre amovible et inamovible.

Le sénateur Doyle: C'est la présidente qui est inamovible.

Vous avez expliqué pourquoi le nom a été changé par rapport à l'ancienne commission. Il ne s'agit plus de la Commission de la réforme du droit. Vous avez expliqué que le mot «réforme» a été supprimé parce qu'il ne convenait plus maintenant que la Commission examinera de nouvelles questions importantes que l'ancienne commission n'a pas examinées; c'était l'implication, en tous cas. Je ne trouve pas cela rassurant. C'est aussi excitant que dire: «Association du Barreau». Et après? Ou «Barreau». Et après? Ou «Commission du droit». Quel est l'objectif?

Mme McCorkell-Hoy: Il y a plusieurs raisons. Nous avons pensé qu'il conviendrait de signaler qu'il ne s'agit pas simplement de faire renaître l'ancienne Commission de réforme du droit de ses cendres, qu'on n'adopte pas simplement à nouveau la loi qui l'avait créée. Étant donné que nous avons repensé la façon d'envisager la Commission, la façon dont elle devrait fonctionner et les principes qui orienteront son fonctionnement, nous devons signaler ce changement. Une façon de le faire consistait à changer le nom.

Le mot «réforme» a été supprimé parce qu'il a été considéré trop restrictif. Il impliquait qu'on réorganisait ou changeait simplement une loi qui existait déjà. Nous voulions souligner le fait qu'il était possible d'envisager différemment les lois et les solutions aux problèmes juridiques, ainsi que le coût des diverses solutions et d'autres mécanismes pouvant être employés dans des situations particulières, comme le règlement extrajudiciaire des différends.

Enfin, l'idée d'une «commission du droit» a été retenue dans d'autres pays du Commonwealth. Au Royaume-Uni, je crois qu'ils appellent aussi désormais leur commission de réforme du droit la «Commission du droit». Il y a des précédents. Tous ces facteurs mis ensemble nous ont fait penser que c'était un bon signal à envoyer.

Le sénateur Doyle: Certains d'entre nous avaient peut-être tort de supposer que l'ancienne commission ne se sentait pas limitée par le mot «réforme». La Commission a écrit de brillantes études sur l'élimination de lois, la consolidation des lois et la création de nouvelles lois, mais il n'y a ici aucun mot pour évoquer cette énergie.

J'ajouterai simplement que lorsque l'ancienne commission a été créée, je crois que le ministre était John Turner. Il ne cessait de répéter quand il a créé la Commission qu'il cherchait «de jeunes tiges» pour les postes disponibles. Cherchez-vous de jeunes tiges?

C'est une question.

Mme McCorkell-Hoy: Des tiges et des tigresses.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment.

Le sénateur Doyle: Un tigre, comme l'acteur moderne, n'est pas d'un sexe ou l'autre.

Ms McCorkell-Hoy: I think the commission will be looking for energetic, thought-provoking people from a variety of disciplines to challenge the existing laws, especially where there are weaknesses, and to probe those weaknesses and discover what underlie them. Are you applying for the job?

Senator Doyle: No, but I remember when the senior appointment was made for Mr. Turner's first Law Reform Commission, it was —

Senator Beaudoin: Justice Hart and Justice Lamer.

Senator Doyle: Justice Hart was perhaps even better known than the Chief Justice at that time. His independence could not be questioned, although he was later assailed for his work on the commission.

Senator Bryden: The appointment of a commissioner is an Order in Council appointment for a term not exceeding five years during pleasure. Does that mean if the government changes — and far be it from me to be against nice patronage appointments because I am the subject of one — these appointments at pleasure could be terminated at the end of two years?

Ms McCorkell-Hoy: I am sure Senator Beaudoin knows more about this than I, but my understanding is that the concept of "during pleasure" really pertains to the person's abilities and performance, not to the tenure of the party and the term of office.

Senator Bryden: That is exactly how I would frame it if I were changing this.

Senator Gigantès: I object.

Senator Bryden: I want to read it.

The Commissioners hold office during pleasure for such term, not exceeding five years, as the Governor in Council may fix so as to ensure...the expiration of not more than two terms...

The appointment is, first of all, during pleasure, and an appointment during pleasure by a cabinet can be terminated at any time. I may be wrong but the limitation is that you can make an appointment during pleasure not to exceed five years.

Let us assume that this cabinet makes an appointment today. Three months from now there is an election and a new government. Can, at pleasure, the new government then terminate that five-year appointment?

Senator Gigantès: Of course.

Senator Jessiman: The same government could if it changed its mind.

Senator Beaudoin: I would like the answer to come from the witnesses.

What is the answer to Senator Bryden's question?

Senator Lewis: They do not know because they are not knowledgeable on that subject.

Mr. Paget: I can give part of the answer, but it may not be the answer you are looking for.

Mme McCorkell-Hoy: Je pense que la Commission cherchera des gens énergiques, des brasseurs d'idées issus de diverses disciplines et qui remettront en question les lois existantes, surtout lorsqu'elles présentent des lacunes, et qui étudieront ces faiblesses pour découvrir leurs causes. Est-ce que le poste vous intéresse?

Le sénateur Doyle: Non, mais je me souviens quand les premières nominations ont été annoncées à la première commission de la réforme du droit de M. Turner, c'était...

Le sénateur Beaudoin: Le juge Hart et le juge Lamer.

Le sénateur Doyle: Le juge Hart était peut-être encore mieux connu que le juge en chef, à cette époque. Son indépendance ne faisait aucun doute, même s'il a été vertement critiqué par la suite pour ses travaux à la Commission.

Le sénateur Bryden: La nomination d'un commissaire se fait à titre amovible par décret pour un mandat qui ne dépasse pas cinq ans. Faut-il conclure que si le gouvernement change — et je suis loin de me plaindre des belles nominations par patronage parce que c'est ainsi que je me suis retrouvé ici — ces nominations à titre amovible pourraient prendre fin après deux ans?

Mme McCorkell-Hoy: Je suis convaincue que le sénateur Beaudoin s'y connaît mieux que moi, mais ce que je comprends c'est que le caractère amovible se rapporte aux capacités et au rendement, pas au parti au pouvoir ni à la durée du mandat.

Le sénateur Bryden: Voici comment je m'y prendrais pour changer cette disposition.

Le sénateur Gigantès: Je m'objecte.

Le sénateur Bryden: Je veux lire la disposition.

Les commissaires sont nommés à titre amovible pour des mandats respectifs de cinq ans au maximum, ces mandats étant... échelonnés de manière que leur expiration... touche au plus deux commissaires.

D'abord, la nomination est à titre amovible et une nomination à titre amovible par un cabinet peut être annulée en tout temps. Je me trompe peut-être mais la limite est que la nomination à titre amovible ne peut pas dépasser cinq ans.

Supposons que le cabinet actuel fasse une nomination aujourd'hui. Dans trois mois, il y a des élections et un nouveau gouvernement est élu. Le nouveau gouvernement peut-il décider de mettre fin à la nomination à titre amovible pour un mandat de cinq ans?

Le sénateur Gigantès: Évidemment.

Le sénateur Jessiman: Le même gouvernement le pourrait lui aussi s'il changeait d'idée.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais entendre la réponse du témoin.

Quelle est la réponse à la question du sénateur Bryden?

Le sénateur Lewis: Ils ne savent pas parce qu'ils ne connaissent pas bien le sujet.

M. Paget: Je peux répondre en partie, mais ce n'est peut-être pas la réponse que vous cherchez.

It is my understanding that this is the standard approach to advisory commissions in the current federal legislation. However, I do not think we are in a position to give the precise legal opinion you are requesting.

Senator Gigantès: If the wording that Senator Bryden suggested were adopted, it might be very damaging for someone who is otherwise perfectly fine but not suitable for his role in the commission. You let him go, but you do not let him go on the grounds that he is not suitable or able and thereby put a black mark against that person who has another career and who might be damaged. The phrase "during pleasure" protects the reputation of someone who would serve on the commission and perhaps prove that he is not suitable for that kind of work, although he is perfectly worthy in all other aspects.

Senator Beaudoin: On that very point, Senator Bryden's objection is fundamental. If you appoint someone for five years, whether there is a change of government or not, that person should stay there for five years.

Senator Gigantès: What if he gets Alzheimer's disease and does not want to resign?

Senator Beaudoin: That is another point. If the person is not able to perform his functions, that is another story.

Senator Gigantès: We have had senators who were not able to perform their functions and stayed on the job. If they were on pleasure, they would be gone.

The Chair: Honourable senators, clearly this is a point of some dispute. We need to find out whether this is a drafting error or whether this is simply standard procedure.

I will add to the complication just a bit. I do not wish to do so, but I will do so anyway.

I understand that the phrase "during pleasure" traditionally refers to Order-in-Council appointments. What you have, however, in the president appointing members to the advisory body is a phrase that is normally used for a Governor General now being used for a president. This creates a grey area because, potentially, if "during pleasure" is a Royal prerogative, then the Governor in Council could leap over the president and act with pleasure. It is an area of ambiguity if, in fact, "during pleasure" is used only as a Royal prerogative term.

Senator Beaudoin: Speaking globally, I am in favour of the bill. A law commission is a good thing. Bravo. I agree 100 per cent. However, I have a little difficulty with the terminology. If it has been used for a certain time in federal statutes, there must be a very good reason. However, I would like to know why it was drafted that way. Subject to that, I will vote in favour of the bill.

Senator Pearson: I was given a book that tried to explain the bill. There is an answer. I do not know whether this covers the issue, but it says that under the previous act, commissioners served during good behaviour, but as this is more appropriately

Si je comprends bien, c'est la procédure habituelle dans les commissions consultatives visées par la législation fédérale actuelle. Mais je ne pense pas que nous sommes en mesure de donner l'opinion juridique précise que vous demandez.

Le sénateur Gigantès: Si la formulation proposée par le sénateur Bryden était adoptée, elle pourrait causer beaucoup de tort à quelqu'un de très bien, mais qui ne fait tout simplement pas l'affaire comme membre de la Commission. On le renvoie, mais pas parce qu'il ne convient pas ou parce qu'il n'est pas capable, ce qui peut entacher sa carrière. L'expression «à titre amovible» protège la réputation de quelqu'un qui serait nommé à la Commission mais qui ne conviendrait pas pour ce genre de travail tout en étant tout à fait capable d'assumer d'autres responsabilités.

Le sénateur Beaudoin: À ce propos, l'objection du sénateur Bryden est fondamentale. Si vous nommez quelqu'un pour cinq ans, cette personne devrait rester en poste durant cinq ans, que le gouvernement change ou non.

Le sénateur Gigantès: Et s'il est atteint de la maladie de Alzheimer et ne veut pas démissionner?

Le sénateur Beaudoin: C'est une autre histoire. Si la personne ne peut pas exercer ses fonctions, c'est une autre histoire.

Le sénateur Gigantès: Nous avons vu des sénateurs incapables d'exercer leurs fonctions mais qui sont restés. S'ils avaient été nommés à titre amovible, ils seraient partis.

La présidente: Honorables sénateurs, les avis sont certainement partagés à ce sujet. Nous devons déterminer s'il s'agit d'une erreur de rédaction ou simplement d'une procédure standard.

Je compliquerai encore un peu plus les choses. Je ne le souhaite pas, mais je vais le faire quand même.

Si je comprends bien, l'expression «à titre amovible» se rapporte habituellement à des nominations par décret. Mais ici, dans le cas de nominations par le président au conseil consultatif, une expression habituellement réservée au gouverneur en conseil s'applique à un président. Cela crée une zone grise, parce que, si les nominations «à titre amovible» sont une prerogative royale, alors le gouverneur en conseil pourrait passer par-dessus le président et nommer quelqu'un à titre amovible. C'est une question ambiguë si, effectivement, l'expression «à titre amovible» est réservée uniquement aux nominations effectuées dans le cadre d'une prerogative royale.

Le sénateur Beaudoin: En gros, je suis en faveur du projet de loi. Une commission du droit est une bonne chose. Bravo. Je suis tout à fait d'accord. Mais j'ai un peu de mal avec la terminologie. Si elle est employée depuis un certain temps dans les lois fédérales, il doit y avoir une bonne raison. Mais j'aimerais savoir pourquoi on l'a rédigée de cette façon. Sous cette réserve, je voterai en faveur du projet de loi.

Le sénateur Pearson: On m'a remis un document qui tentait d'expliquer le projet de loi. Il y a une réponse. Je ne sais pas si cela couvre tous les aspects, mais on dit que, dans la loi précédente, les commissaires étaient nommés à titre inamovible,

reserved for quasi-judicial functions, at-pleasure appointments are the norm.

Then there is a citation of the Interpretation Act, section 23(1).

Senator Beaudoin: That is what I said.

Senator Pearson: I do not have a copy of the Interpretation Act, but it may help these witnesses to give us a clarification.

It also says that at-pleasure appointments allow for a greater accountability to Parliament through the minister. It seems to be tied to the balance they are striking between accountability and independence.

Senator Lewis: Yes. That part is all right, but our problem is that we wonder whether the expression “during pleasure” is restricted to Governor-in-Council appointments. What is being said here is that “during pleasure” is during pleasure of the commission.

Senator Pearson: I think it needs clarification. I am merely saying that is what I was told.

The Chair: I do not know whether it is acceptable to the committee today, but you made a recommendation that the witnesses agree to review the drafting of clause 18(1) and, if appropriate, amend it in the future under the Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

Is that satisfactory, senators? Do you wish to delay clause by clause on the bill?

Senator Beaudoin: I am used to the other possibility. We may make, later on, what we call omnibus amendments. However, it is not even legislation at this stage. If there is something wrong, we should correct it right now. We should amend the bill right here, subject, of course, to your comments. It could be done in one or two days. I do not want to delay the bill. I am in favour of the bill, but I want to know why you use such an expression and what it means.

I agree entirely with Senator Bryden that we have many cases regarding “during good behaviour” and “during pleasure.” These terms are of the highest importance. If it is what you want and if we agree, we will say yes. However, if it is not what you want exactly or what we are ready to accept, then we may have an amendment here. Subject to that, I do not have any problem with the principle of the bill.

The Chair: Senator Beaudoin, we are meeting again tomorrow morning, and I do not know whether they can have an answer to this question by then. Therefore, we will delay clause by clause of this bill until next week when we hopefully will have an answer.

I would suggest this go to next Thursday because we are hearing justice officials on Bill C-8 on Wednesday. We may have a very simple answer to our difficulty and be able to do clause by clause then. My sense from committee members is that everyone

mais comme ces nominations sont habituellement réservées, et à juste titre, aux fonctions parajudiciaires, les nominations à titre amovible sont la norme.

On cite ensuite le paragraphe 23(1) de la Loi d'interprétation.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Pearson: Je n'ai pas de copie de la Loi d'interprétation, mais cela pourrait aider les témoins à nous donner des éclaircissements.

On dit aussi que les nominations à titre amovible permettent d'être plus responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre. Cela semble lié à l'équilibre entre la responsabilité et l'indépendance.

Le sénateur Lewis: Oui. C'est vrai en partie, mais notre problème, c'est que nous nous demandons si l'expression «à titre amovible» est réservée aux nominations du gouverneur en conseil. Ce qu'on dit ici, c'est que la Commission décide que c'est amovible.

Le sénateur Pearson: Je pense qu'il faut des éclaircissements. Je dis simplement que c'est ce qu'on m'a dit.

La présidente: Je ne sais pas si le comité est d'accord aujourd'hui, mais vous avez recommandé que les témoins revoient le libellé du paragraphe 18(1) et, si nécessaire, le modifient plus tard dans la Loi corrective.

Êtes-vous d'accord, sénateurs? Voulez-vous retarder l'étude article par article?

Le sénateur Beaudoin: J'ai l'habitude de l'autre possibilité. Nous pourrions prendre plus tard ce que nous appelons un décret général de modification. Mais ce n'est même pas dans la loi actuellement. Si quelque chose cloche, je pense que nous devrions le corriger tout de suite. Nous devrions modifier le projet de loi tout de suite, à condition évidemment que vos remarques aillent en ce sens. Il suffirait d'un jour ou deux. Je ne veux pas retarder le projet de loi. Je suis en faveur du projet de loi, mais je veux savoir pourquoi vous employez une telle expression et ce qu'elle veut dire.

Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Bryden que nous avons bien des arguments à propos des nominations «à titre inamovible» et «à titre amovible». Ces termes sont d'une très haute importance. Si c'est ce que vous voulez et si nous sommes d'accord, nous dirons oui. Mais si ce n'est pas exactement ce que vous voulez ou que vous êtes prêts à accepter, alors nous pourrions adopter un amendement. Autrement, je n'ai rien contre le principe du projet de loi.

La présidente: Sénateur Beaudoin, nous nous réunissons à nouveau demain matin et je ne sais pas s'ils pourront trouver une réponse d'ici là. Par conséquent, nous allons reporter l'étude article par article à la semaine prochaine, en espérant que la réponse nous parviendra d'ici là.

Je pense qu'il faudra attendre à jeudi prochain, parce que nous entendrons mercredi les fonctionnaires du ministère de la Justice au sujet du projet de loi C-8. Nous aurons peut-être alors une réponse simple à notre question et pourrions procéder à l'étude

is in favour of the legislation; they merely wish to ensure that it is appropriately drafted legislatively.

If we could have a reply by next Thursday morning, that would facilitate the process.

The committee adjourned.

article par article. J'ai l'impression que tous les membres du comité sont en faveur du projet de loi; ils veulent simplement s'assurer qu'il est bien rédigé.

Si nous pouvions avoir une réponse d'ici jeudi matin, cela faciliterait le processus.

La séance est levée.

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Thursday, April 25, 1996:

The Honourable Senator Losier-Cool moved, seconded by the Honourable Senator Corbin, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Losier-Cool moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, jeudi 25 avril 1996:

L'honorable sénateur Losier-Cool propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Losier-Cool propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 2, 1996

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson. (11).

Other senator present: The Honourable Senator Corbin. (1).

In attendance: Kristen Douglas, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Richard Clair, Project Manager, Contravention Team;

Jean-Pierre Baribeau, Counsel, Contravention Team;

Gino Grondin, Counsel, Contravention Team.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 24, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-16, An Act to amend the Contraventions Act and to make consequential amendments to other Acts.

The Chair made an opening statement.

Mr. Richard Clair made a statement and, together with Jean-Pierre Baribeau and Gino Grondin, answered questions.

Mr. Clair agreed to have the Department of Justice inform the Committee of the number of bills that have received Royal Assent, but have not come into force.

It was agreed, — THAT the Chair send a letter to the Department of Justice asking for this information.

It was agreed, — THAT the Chair also send a letter to the Department of Justice asking that legal texts be drafted in plain language, so that ordinary citizens can understand them.

It was agreed, — THAT copies of the letters sent and responses received, be distributed to members of the Committee.

Kristen Douglas answered a question.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-16 be reported to the Senate without amendment.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 mai 1996

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson. (11)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Corbin. (1)

Également présente: Kristen Douglas, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Richard Clair, administrateur de projet, Équipe du projet sur les contraventions;

Jean-Pierre Baribeau, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions;

Gino Grondin, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 avril 1996, le comité commence son examen du projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi sur les contraventions et d'autres lois en conséquence.

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Richard Clair fait une déclaration et, avec Jean-Pierre Baribeau et Gino Grondin, répond aux questions.

M. Clair convient de demander au ministère de la Justice d'informer le comité du nombre de projets de loi qui ont reçu la sanction royale, mais qui ne sont pas en vigueur.

Il est convenu — QUE la présidente envoie une lettre au ministère de la Justice demandant cette information.

Il est convenu — QUE la présidente envoie également une lettre au ministère de la Justice demandant que les textes juridiques soient rédigés en langage clair de manière que les Canadiens ordinaires puissent les comprendre.

Il est convenu — QUE des exemplaires des lettres envoyées et des réponses reçues soient distribués aux membres du comité.

Kristen Douglas répond à une question.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis — QU'il soit fait rapport du projet de loi C-16 au Sénat sans amendement.

At 12:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 2, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-16, An Act to amend the Contraventions Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 25, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 2 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi sur les Contraventions et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 25 avril 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 2, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-16, to amend the Contraventions Act and to make consequential amendments to other Acts, met this day, at 10:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Senators, this morning we will consider Bill C-16, an act to amend the Contraventions Act and to make consequential amendments to other acts. From the Department of Justice we have Richard Clair, Project Manager; and Jean-Pierre Baribeau and Gino Grondin, both counsel, all from the Contravention Team. It sounds like a formidable panel.

Gentlemen, please begin your presentation, after which we will question you intensively, if I know this committee.

Mr. Richard Clair, Project Manager, Contravention Team, Department of Justice: This is our first experience before a parliamentary committee and we hope that at the end of it we will be able to say that it was a pleasant experience.

[*Translation*]

Mr. Clair: I am pleased to have the opportunity to present to you briefly the highlights of Bill C-16 to amend the Contraventions Act, which was passed by Parliament in 1992.

These amendments are designed to strengthen the administration of the federal legislation in an efficient and economic manner, to reduce justice administration costs and to eliminate the overlap from the creation of a federal infrastructure for the ticketing of federal offences.

[*English*]

The amendments proposed by Bill C-16 fall into three main categories: First, amendments which provide the framework for applying provincial and territorial offence schemes to federal contraventions; second, amendments that improve the present contraventions scheme to make it compatible with existing provincial and territorial schemes; and third, consequential amendments of a technical or housekeeping nature to certain other acts.

The provisions containing the framework to make each provincial or territorial offence scheme applicable to federal contraventions are found in clauses 65.1 to 65.3 of the bill.

The legislation provides the Governor in Council with the authority to make regulations making the offence scheme of a province or territory applicable to federally designated contraventions committed in that province or territory. It also empowers the Governor in Council to make any necessary adjustment to ensure the compatibility of the federal and provincial systems such as making the respective terminology compatible.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi sur les contraventions et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, ce matin nous allons étudier le projet de loi C-16, Loi modifiant la Loi sur les contraventions et d'autres lois en conséquence. Nous avons avec nous du ministère de la Justice, Richard Clair, administrateur de projet; et Jean-Pierre Baribeau et Gino Grondin, tous deux conseillers juridiques de l'équipe du projet sur les contraventions. C'est un groupe sans conteste impressionnant.

Messieurs, veuillez faire votre présentation, après quoi le comité, tel que je le connais, vous pressera de questions.

M. Richard Clair, administrateur de projet, Équipe du projet sur les contraventions, ministère de la Justice: C'est la première fois que nous comparaissons devant un comité parlementaire et nous espérons que cette rencontre s'avérera une expérience agréable.

[*Français*]

M. Clair: Je suis heureux d'avoir l'opportunité de vous présenter brièvement les points saillants du projet de loi C-16 visant à modifier la Loi sur les contraventions, adoptée par le Parlement en 1992.

Ces modifications visent à renforcer l'application de la législation fédérale de façon efficace et économique, à diminuer les coûts d'administration de la justice et à éliminer les chevauchements de la création d'une infrastructure fédérale pour la verbalisation des infractions fédérales.

[*Traduction*]

Les modifications proposées par le projet de loi C-16 se rangent dans trois grandes catégories: tout d'abord, les modifications qui prévoient le cadre pour l'application du régime pénal d'une province et d'un territoire aux contraventions fédérales; deuxièmement, les modifications qui améliorent le régime actuel de contraventions afin de le rendre compatible avec les régimes provinciaux et territoriaux existants; et troisièmement, des modifications corrélatives de procédure ou d'ordre administratif à certaines autres lois.

Les dispositions prévoyant le cadre qui rendra le régime pénal de chaque province et territoire applicable aux contraventions fédérales se trouvent aux articles 65.1 à 65.3 du projet de loi.

Le projet de loi permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements pour rendre le régime pénal d'une province et d'un territoire applicable aux contraventions fédérales commises dans cette province ou ce territoire. Il habilite également le gouverneur en conseil à faire les adaptations nécessaires pour s'assurer que les régimes fédéral et provinciaux sont compatibles, c'est-à-dire entre autres harmoniser leur terminologie respective.

Under Bill C-16, an enforcement authority — a police officer, for example — would issue, for a contravention committed in a province, the provincial ticket in use in that province. Once issued, that ticket would be processed by the province like any other provincial ticket.

The legislation ensures that when a provincial offence legislation is made applicable to contraventions, three basic federal principles found in the current act are respected. These are: First, the federal government will designate those federal offences which may be prosecuted under provincial and territorial offence schemes; second, the federal government will establish the amounts of fines payable or the method of calculating those fines which may be prosecuted under provincial and territorial offence schemes; third, no person prosecuted under a provincial or territorial offence scheme shall be sentenced to a period of imprisonment as punishment for the offence charged.

The legislation provides the Minister of Justice with the authority to enter into agreements with the province, territory or municipality respecting the administration and enforcement of the act, the prosecution of contraventions and the collection of fines, as well as compensation for these services. These services will be paid out of the fines and fees collected.

Prosecutions will be handled by federal Crown attorneys, Crown agents or by provincial Crown attorneys or agents if the province and the federal government reach an agreement on that issue.

[Translation]

The bill we are proposing will be implemented in stages over a three-year period. The first agreements will come into effect in 1996. Certain provinces and territories are not prepared immediately to integrate the federal contraventions system in effect in their jurisdiction or to negotiate consideration for their participation in administering the Act.

Ontario and Quebec are the first provinces where we will be implementing the Act. We should point out here that the federal government still has the option of proclaiming the Contraventions Act in the provinces and territories where, for one reason or another, it is impossible to apply the provincial or territorial offence scheme.

The second type of amendment we are proposing is designed to facilitate application of the offence scheme of each province and to harmonize the Contraventions Act with those various schemes.

For example, the term "Attorney General of Canada" has been replaced by the term "Attorney General" throughout the Act in order to make it possible for federal contraventions to be prosecuted by provincial prosecutors.

Terminological changes such as replacement of the word "filing" by the term "by means of a ticket" harmonize the Act with the various provincial schemes. These changes are necessary because prosecutions are commenced in different ways from

En vertu du projet de loi C-16, un agent de l'autorité — un policier, par exemple — délivrerait, pour une contravention commise dans une province, le procès-verbal en vigueur dans cette même province. Une fois délivré, ce procès-verbal sera traité par la province comme tout autre procès-verbal provincial.

Le projet de loi prévoit que trois principes fédéraux fondamentaux énoncés dans la loi actuelle doivent être respectés lorsqu'un régime pénal d'une province devient applicable aux contraventions fédérales. Ces principes sont les suivants: tout d'abord, le gouvernement fédéral désignera les infractions fédérales qui peuvent faire l'objet de poursuites en vertu du régime pénal d'une province ou d'un territoire; deuxièmement, le gouvernement fédéral établira le montant des amendes à payer ou le mode de calcul des amendes qui peuvent être imposées en vertu du régime pénal d'une province ou d'un territoire; troisièmement, une personne poursuivie en vertu du régime pénal d'une province ou d'un territoire ne devra pas être condamnée à une peine d'emprisonnement par suite de sa mise en accusation.

Le projet de loi autorise le ministre de la Justice à conclure des ententes avec la province, le territoire ou la municipalité concernant l'administration ou l'application de la loi, la poursuite des contraventions et la perception des amendes, ainsi que l'indemnisation de ces services. Ces services seront payés à même les amendes et les frais perçus.

Les procureurs ou les mandataires de la Couronne fédérale ou les procureurs ou les mandataires de la Couronne provinciale s'occuperont des poursuites si la province et le gouvernement fédéral concluent une entente à ce sujet.

[Français]

La mise en oeuvre du projet que nous proposons s'effectuera par étapes échelonnées sur une période de trois ans. Les premières ententes doivent entrer en vigueur en 1996. Certaines provinces et territoires ne sont pas prêts immédiatement à intégrer le régime en vigueur des contraventions fédérales dans leur juridiction, ni à négocier la contrepartie de leur participation à l'application de la loi.

L'Ontario et le Québec sont les premières provinces où nous mettrons le projet en oeuvre. Nous devons faire remarquer ici que le gouvernement fédéral a toujours la possibilité de proclamer la Loi sur les contraventions dans les provinces ou les territoires où il est impossible, pour une raison ou une autre, de recourir au régime pénal d'une province ou d'un territoire.

Le deuxième type de modifications que nous proposons vise à faciliter le recours au régime pénal de chaque province et à harmoniser la Loi sur les contraventions avec ces régimes différents.

Par exemple, les termes «procureur général du Canada» ont été remplacés par les termes «procureur général» dans toute la Loi, en vue de rendre possible la poursuite des contraventions fédérales par des poursuivants provinciaux.

Des changements terminologiques tels que le remplacement du mot «dépôt» par les termes «au moyen d'un procès-verbal» harmonise la loi avec les différents régimes provinciaux. Ces changements sont nécessaires parce que les poursuites sont

province to province. In Ontario, for example, proceedings are commenced by the filing of a ticket. In other provinces, prosecution commences on the date of service of the ticket.

[English]

Similarly, all references to the seizure of goods, their automatic forfeiture in the case of a guilty plea and how a court deals with them have been eliminated from the act.

Forfeiture of any goods seized at the time a ticket is issued under the present Contraventions Act is automatic if the offender pleads guilty. This automatic forfeiture would increase the burden on the courts because offenders would have to apply to the court to have their goods returned. One of the main purposes of the Contraventions Act was to decrease the burdens on the courts.

As more and more provincial offence schemes are dealing with default convictions without requiring further intervention from the enforcement authority which issued the ticket, Bill C-16 makes some changes to the act to allow for that possibility. This type of amendment will harmonize the act with existing provincial schemes.

The bill also contains consequential amendments to the Criminal Code and to the Identification of Criminals Act to ensure some coherence between those acts and the amendments to the Contraventions Act. It also amends two other statutes to replace obsolete fine ceilings with ceilings that in line with fine levels for similar offences.

At this point I should like to address certain issues raised at second reading. The list of contraventions to be included in the first phase of the Contraventions Act are in the process of being reviewed by the Regulations Section of the Department of Justice. The list includes the Boating Restrictions Regulations, the Small Vessels Regulations, the National Parks Regulations and the Government Property Traffic Act. With respect to the latter, the offences included in the list are offences concerning speeding. Departments have the responsibility of identifying which offences they will want to include in the list of contraventions.

Departments will continue to be responsible for the enforcement of their regulations. I know the question of guidelines on whether to use a ticket or a summons has been raised. We will discuss this issue with departments and will offer them our assistance in preparing such guidelines.

I would also like to address the question of why it took so long to be in a position to proclaim the act. The act received Royal Assent in late 1992. In 1993, the Department of Justice developed administrative models for implementing the act. Discussions were held with the provinces and territories. They were concerned about costs and about procedures which were different from those

entamées de façon différente d'une province à l'autre. En Ontario, par exemple, le dépôt du procès-verbal de contravention constitue le point de départ des procédures. Dans d'autres provinces, la poursuite commence à la date de signification du procès-verbal de contravention.

[Traduction]

De même, on a éliminé de la loi toute mention de la saisie des biens, de leur confiscation automatique en cas de déclaration de culpabilité et du traitement que leur réservent les tribunaux.

En vertu de la Loi actuelle sur les contraventions, la confiscation des biens saisis au moment où un procès-verbal est délivré est automatique si le contrevenant plaide coupable. La confiscation automatique accroîtrait le fardeau des tribunaux puisque les contrevenants devraient présenter une requête au tribunal pour récupérer leurs biens. L'un des principaux objectifs de la Loi sur les contraventions était de réduire le fardeau des tribunaux.

Comme de plus en plus de régimes pénaux provinciaux traitent les condamnations par défaut sans exiger une intervention supplémentaire de l'agent d'autorité qui a délivré le procès-verbal, le projet de loi C-16 apporte certains changements à la loi pour permettre cette possibilité. Ce type de modifications permettra d'harmoniser la loi avec les régimes provinciaux en vigueur.

Le projet de loi renferme également des modifications corrélatives au Code criminel et à la Loi sur l'identification des criminels, destinées à assurer une certaine cohérence entre ces lois et les modifications apportées à la Loi sur les contraventions. Il modifie également deux autres lois pour remplacer les anciens montants maximums fixés pour les amendes par des montants maximums qui correspondent au montant des amendes imposées pour des infractions semblables.

J'aimerais maintenant aborder certaines questions soulevées lors de la deuxième lecture. La liste des contraventions qui feront partie de la première étape de la mise en oeuvre du projet sur les contraventions est en train d'être examinée par la Section des règlements du ministère de la Justice. La liste comprend le Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux, le Règlement sur les petits bâtiments, le Règlement sur les parcs nationaux et la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État. En ce qui concerne cette dernière loi, les infractions qui font partie de la liste sont celles qui concernent les excès de vitesse. Il appartient aux ministères de déterminer les infractions qu'ils veulent inclure sur la liste des contraventions.

Les ministères continueront d'être responsables de l'exécution de leurs règlements. Il a été question d'établir des lignes directrices pour déterminer si on doit recourir à un procès-verbal ou à une assignation. Nous discuterons de cette question avec les ministères et nous leur prêterons notre concours pour la préparation de ces lignes directrices.

J'aimerais également expliquer pourquoi il a fallu si longtemps avant que l'on soit en mesure de promulguer la loi. La loi a reçu la sanction royale à la fin de 1992. En 1993, le ministère de la Justice a mis au point des modèles administratifs pour la mise en oeuvre de la loi. Des discussions ont eu lieu avec les provinces et les territoires. Ils ont exprimé des craintes à propos des coûts et à

in use in their jurisdictions. They did not want a system which duplicated theirs and introduced different procedures for dealing with federal contraventions. These discussions resulted in the design of the present legislation.

[Translation]

The last question raised was that of amendments to the bill in the House of Commons. There was only one amendment. Its purpose was to make the English version coincide with the French version. In subsection 17(4), the words "by means of a ticket" were replaced by the words "under this Act."

The proposed amendments will enable both levels of government to increase their operational efficiency and to provide the public with a more adequate and faster federal contraventions prosecution scheme.

Applying the offence scheme in effect in a province or territory will help eliminate costly overlap since it will save the cost of a separate federal infrastructure that would be highly costly to introduce and administer.

The federal government will furthermore be a step ahead of the provinces and territories in the effective and economical processing of contraventions.

[English]

Using existing provincial and territorial offence schemes is definitely in keeping with the spirit of cooperation between the federal government and the provinces and territories this government fosters.

We would be happy to answer your questions.

The Chair: Thank you. The next time you make a presentation, please try to slow down a little bit. It is very difficult for the translators when you read so quickly.

Senator Jessiman: How long have you been with the department, Mr. Clair?

Mr. Clair: Since 1990, and in this job for four months.

Senator Jessiman: The department has had this for 10 years on an active basis, and you still cannot tell us what offences will be included. Do you know how many offences will be included?

Mr. Clair: In the first phase there will be approximately 400.

Senator Jessiman: That will be limited to the four acts you have spoken of?

Mr. Clair: We are in negotiations with Ontario and Quebec and that is the first phase that will come into force.

Senator Jessiman: In 1992, they said there were hundreds of thousands of offences and that they would winnow them down to about 4,000. Is it your expectation now that they will eventually get to 4,000?

Mr. Clair: We have about 2,000 now. Some departments which were participating in it previously, such as the Department of Agriculture, have withdrawn.

propos de procédures qui différeraient de celles en vigueur dans leur propre administration. Ils ne voulaient pas d'un système qui ferait double emploi avec le leur et qui proposait des procédures différentes pour le traitement des contraventions fédérales. Ces discussions ont abouti à la conception de la loi actuelle.

[Français]

La dernière question qui fut soulevée est celle des modifications au projet de loi à la Chambre des communes. Il n'y a eu qu'une modification. Elle visait à faire correspondre la version anglaise à la version française. Au paragraphe 17(4) les mots «by means of a ticket» furent remplacés par les mots «under this Act».

Les modifications proposées permettront aux deux paliers de gouvernement d'augmenter leur efficacité opérationnelle et de fournir à la population un régime de poursuite des contraventions fédérales plus adéquat et plus rapide.

Le recours au régime pénal en vigueur dans une province ou un territoire contribuera à l'élimination des chevauchements coûteux, puisqu'il permet l'économie d'une infrastructure fédérale distincte dont l'implantation et l'administration seraient très onéreuses.

Le gouvernement fédéral bénéficiera en outre de la longueur d'avance des provinces et des territoires dans le traitement efficace et économique des contraventions.

[Traduction]

Le recours au régime pénal d'une province et d'un territoire correspond manifestement à l'esprit de coopération que le gouvernement actuel veut promouvoir entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires.

Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

La présidente: Je vous remercie. La prochaine fois que vous ferez une présentation, vous voudrez bien essayer de ralentir un peu votre débit pour faciliter le travail des interprètes.

Le sénateur Jessiman: Depuis combien de temps faites-vous partie du ministère, monsieur Clair?

M. Clair: Depuis 1990 et dans ce poste depuis quatre mois.

Le sénateur Jessiman: Le ministère s'occupe de ce projet depuis dix ans. Pourtant, vous ne pouvez toujours pas nous indiquer les infractions qui seront incluses. En connaissez-vous le nombre?

M. Clair: Au cours de la première étape, il y en aura environ 400.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que cela se limitera aux quatre lois dont vous avez parlé?

M. Clair: Nous sommes en négociation avec l'Ontario et le Québec et c'est la première étape prévue.

Le sénateur Jessiman: En 1992, on avait indiqué qu'il existait des centaines de milliers d'infractions et que ce nombre serait réduit à environ 4 000. À votre avis, est-ce que l'on parviendra à atteindre cet objectif?

M. Clair: Nous en avons environ 2 000 maintenant. Certains ministères qui participaient à ce projet, comme le ministère de l'Agriculture, s'en sont retirés.

Senator Jessiman: If you know that there will be 2,000 offences, why are we holding up on the 1,600 with Ontario and Quebec?

Mr. Clair: Partially because we want to give the provinces the chance to adapt. They have to get the offences into their computer systems. Also, we need the permission of the departments to include the offences under the Contraventions Act. We do not yet have the agreement of them all to proceed with that.

Senator Jessiman: In order to select the 2,000 out of the hundreds of thousands, did you follow some guidelines?

Mr. Jean-Pierre Baribeau, Counsel, Contravention Team, Department of Justice: We have tried as much as possible to reduce these infractions to offences that are factual so that there is no expertise required. All that is required is a statement that this is a violation of a certain regulation or statute.

Senator Jessiman: Can you tell us what the 400 offences are?

Mr. Clair: Sure.

Senator Jessiman: I would like to see them.

Mr. Baribeau: They were reviewed by the Regulation Section of the Department of Justice. We have received a draft copy. There is some editing work still to be done to ensure that both versions are exactly the same. That draft is the base for what will be published in the *Canada Gazette* as the official list of offences.

Senator Jessiman: Are you speaking of the 400 offences?

Mr. Baribeau: Yes.

Senator Jessiman: How long will it be before we get to the 2,000 which you expect will be included?

Mr. Clair: It will probably take two or three years to get all the departments participating. All of these offences must be entered into the provincial computers in order to keep track of them. We did not want to ask them to enter 2,000 immediately. We preferred to go by phases to give them a chance to adapt.

Senator Jessiman: Has anyone talked with the attorneys general of the provinces? Are you talking to your counterparts in each of the provinces?

Mr. Clair: Yes, we are in consultation with our provincial officials. We met with the officials from the provinces of Ontario and Quebec most recently. I met with provincial representatives last year as well. We continuously send them information about the progress of the bill. They are quite encouraged and this is the way in which they want us to move.

Le sénateur Jessiman: Si vous savez qu'il y aura 2 000 infractions, pourquoi retenons-nous l'inclusion des 1 600 autres en Ontario et au Québec?

M. Clair: En partie parce que nous voulons donner aux provinces la chance de s'adapter. Il faut qu'elles introduisent les infractions dans leurs systèmes informatiques. De plus, nous devons obtenir l'autorisation des ministères pour inclure les infractions en vertu de la Loi sur les contraventions. Nous n'avons pas encore obtenu l'accord de tous les ministères à cet égard.

Le sénateur Jessiman: Pour choisir ces 2 000 infractions sur des centaines de milliers d'infractions, avez-vous suivi certaines lignes directrices?

M. Jean-Pierre Barbeau, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions, ministère de la Justice: Nous avons tâché dans la mesure du possible de nous en tenir aux infractions qui sont factuelles afin d'éviter de devoir faire appel à des experts. Tout ce dont on a besoin, c'est d'une déclaration indiquant qu'il s'agit d'une infraction à un règlement ou à une loi en particulier.

Le sénateur Jessiman: Pouvez-vous nous dire quelles sont ces 400 infractions?

M. Clair: Bien sûr.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais en prendre connaissance.

M. Baribeau: Elles ont été examinées par la Section des règlements du ministère de la Justice. Nous en avons reçu une ébauche. Il y a encore un peu de révision à faire pour s'assurer que les deux versions sont identiques. Cette ébauche servira à préparer la liste officielle des infractions, qui sera publiée dans la *Gazette du Canada*.

Le sénateur Jessiman: S'agit-il des 400 infractions en question?

M. Baribeau: Oui.

Le sénateur Jessiman: Dans combien de temps les 2 000 infractions prévues seront-elles incluses?

M. Clair: Il faudra probablement deux ou trois ans pour obtenir la participation de tous les ministères. Toutes ces infractions doivent être introduites dans les systèmes informatiques des provinces pour qu'on puisse suivre la situation. Nous ne voulons pas leur demander d'informatiser 2 000 infractions immédiatement. Nous préférons procéder par étapes pour leur donner une chance de s'adapter.

Le sénateur Jessiman: Les procureurs généraux des provinces ont-ils été consultés? Avez-vous consulté vos homologues dans chacune des provinces?

M. Clair: Oui, nous sommes en train de consulter nos homologues provinciaux. Nous avons rencontré tout récemment les représentants des provinces de l'Ontario et du Québec. J'ai rencontré les représentants provinciaux l'année dernière également. Nous les tenons au courant du déroulement du projet de loi. Ils sont très favorables à ce projet et sont d'accord avec l'orientation que nous avons adoptée.

Senator Jessiman: Someone in your department must have read the minutes of this committee in 1992. At that time, there was a vote taken which was lost four to three. The senators from the Liberal Party wanted the bureaucrats to talk to the politicians in addition to talking to your counterparts. Are you telling us that we are in the same position as we were in 1992?

Mr. Clair: No.

Senator Jessiman: Tell us what you have done differently.

Mr. Clair: The politicians are aware of what we are doing.

Senator Jessiman: How does this committee know that? I am only giving the arguments that the other side gave four years ago.

Mr. Clair: A coordinating committee of senior officials has met with the provinces with regard to the need to amend this bill to allow the application of provincial schemes. I am not sure whether that recommendation went to the ministers. I will check that. However, I know from conversations that I have had with officials in Ontario that these amendments have been brought to the attention of the minister in Ontario. I am not sure whether other officials have alerted their political masters of these discussions.

Senator Jessiman: As was pointed out four years ago, when a committee such as this meets, Appendix I of the *Rules of the Senate of Canada* apply, which reads:

...whenever a bill or the subject-matter of a bill is being considered by a committee of the Senate in which, in the opinion of the committee, a province or territory has a special interest —

— and they all have an interest in this —

— alone or with other provinces or territories, then, as a general policy, the government of that province or territory or such other provinces or territories should, where practicable, be invited by the committee to make written or verbal representations to the committee...

I suggest, as was suggested before, that we should do that. We should have something in writing from the actual governments so we know that the politicians are aware of what is going on. We were told that the senior bureaucrats do know what is going on, but they do not run the country; they are not responsible.

Senator Gigantès: They do run the country.

Senator Jessiman: You are right, and that is what we are trying to avoid.

You people have nothing in writing from the governments; you are only dealing with your counterparts?

Mr. Clair: We are doing this at the behest of the provinces, so I take it that they have discussed it with their ministers.

Le sénateur Jessiman: Un membre de votre ministère a sans doute lu le procès-verbal des séances de ce comité en 1992. À l'époque, on a voté sur une motion qui a été rejetée par quatre voix contre trois. Les sénateurs du Parti libéral voulaient que les bureaucrates parlent aux politiciens en plus de parler à vos homologues. Êtes-vous en train de nous dire que nous sommes dans la même situation qu'en 1992?

M. Clair: Non.

Le sénateur Jessiman: Expliquez-nous en quoi elle est différente.

M. Clair: Les politiciens sont au courant de ce que nous sommes en train de faire.

Le sénateur Jessiman: Comment le comité le sait-il? Je ne fais que vous exposer les arguments avancés par l'autre côté il y a quatre ans.

M. Clair: Un comité de coordination de hauts fonctionnaires a rencontré les provinces pour discuter de la nécessité de modifier cette loi en vue de permettre l'application des régimes provinciaux. Je ne suis pas sûr si la recommandation a été transmise aux ministres. Je le vérifierai. Cependant, d'après les entretiens que j'ai eus avec des fonctionnaires en Ontario, je sais que ces modifications ont été portées à l'attention du ministre en Ontario. J'ignore si d'autres fonctionnaires ont mis leurs dirigeants politiques au courant de ces discussions.

Le sénateur Jessiman: Comme on l'a signalé il y a quatre ans, lorsqu'un comité comme le nôtre se réunit, l'annexe I du *Règlement du Sénat du Canada* s'applique. Il se lit comme suit:

... lorsqu'un comité sénatorial étudie un projet de loi ou la teneur d'un projet de loi qui présente, à son avis, un intérêt particulier pour une ou plusieurs provinces ou pour un ou plusieurs territoires —

— et cela les intéresse tous —

— il devrait, en règle générale et dans la mesure du possible, inviter le gouvernement concerné à lui présenter des observations écrites ou verbales...

Je propose, comme cela a été proposé auparavant, que c'est ce que nous devrions faire. Nous devrions avoir un document écrit des gouvernements mêmes nous indiquant que les politiciens sont au courant de ce qui se passe. On nous a dit que les hauts fonctionnaires sont effectivement au courant de ce qui se passe mais ce ne sont pas eux qui dirigent le pays; ce ne sont pas les responsables.

Le sénateur Gigantès: Bien sûr qu'ils dirigent le pays.

Le sénateur Jessiman: Vous avez raison et c'est ce que nous voulons éviter.

Vous n'avez rien par écrit du gouvernement? Vous traitez uniquement avec vos homologues?

M. Clair: Nous agissons ainsi sur l'ordre des provinces. Nous partons donc du principe qu'elles en ont discuté avec leur ministre.

Senator Jessiman: I am not here to chastise you.

Senator Lewis: The provisions of the proposed act will depend on the agreements being made with the provinces, will they not? They could be indifferent to it at this stage.

Senator Jessiman: I am only bringing forward to you what was said before. It made sense to me, but they lost the vote. I believe that we should get something in writing from the provinces. If they want to appear in person and tell us that they are in favour of the bill, that is fine, but they should have that opportunity.

Will the form of ticket be the same in each province?

Mr. Clair: No. Each province will use its own ticket.

Senator Jessiman: The wording used in Ontario might be different than that used in other provinces?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Jessiman: Another problem they cited was working out the actual wording of the ticket. I took from what I read that you were trying to develop a ticket which would be applicable to all of Canada. That is not the case?

Mr. Clair: No. The description of the offence itself will be the same across Canada, but the ticket format can be changed from province to province.

Senator Jessiman: Has that been worked out?

Mr. Clair: We are working with Ontario and Quebec on that right now.

Senator Jessiman: You are working with them, but has it been worked out? Have you decided that you will have a form of ticket which you will issue in Ontario or Quebec?

Mr. Clair: We are using the Provincial Offences Act ticket in Ontario, yes.

Senator Jessiman: Will that be the case in each province; you will use whatever they are using?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Jessiman: If that is the case, I do not know why it will take so long to do it.

Senator Bryden: As I read the act, the Government of Canada can make a contravention under the act any offence or action that is not solely an indictable offence. Is that correct?

Mr. Baribeau: That is correct.

Senator Bryden: For example, under Bill C-8, which is the drug bill, possession of any of the drugs scheduled in the bill is punishable either on summary conviction or by indictment. I therefore assume that these could be contraventions under this bill.

Le sénateur Jessiman: Je ne suis pas ici pour vous réprimander.

Le sénateur Lewis: Les dispositions du projet de loi dépendront des accords conclus avec les provinces, n'est-ce pas? Cela ne les intéresse peut-être pas à ce stade.

Le sénateur Jessiman: Je ne fais que présenter ce qui a été dit. Cela m'a paru logique mais le résultat du vote n'a pas été favorable à leur proposition. Je crois que nous devrions obtenir quelque chose par écrit des provinces. Si elles veulent comparaître et nous indiquer qu'elles sont favorables au projet de loi, c'est très bien mais elles devraient en avoir la possibilité.

Est-ce que le procès-verbal se présentera sous la même forme dans chaque province?

M. Clair: Non, chaque province utilisera son propre procès-verbal.

Le sénateur Jessiman: Le libellé utilisé en Ontario pourrait différer de celui utilisé dans les autres provinces?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Un autre problème qui a été soulevé concernait la mise au point du libellé proprement dit du procès-verbal. D'après ce que j'ai lu, j'ai cru comprendre que vous étiez en train d'essayer de mettre au point un procès-verbal qui serait applicable à l'ensemble du Canada. Ce n'est pas le cas?

M. Clair: Non. La description de l'infraction proprement dite sera la même partout au Canada mais la forme du procès-verbal peut varier d'une province à l'autre.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que cela a été réglé?

M. Clair: Nous sommes en train d'y travailler avec l'Ontario et le Québec.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes en train de travailler avec elles mais avez-vous décidé de la forme du procès-verbal que vous délivrerez en Ontario et au Québec?

M. Clair: Nous utilisons le procès-verbal prévu par la Loi sur les infractions provinciales en Ontario, effectivement.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que ce sera le cas dans chaque province; vous utiliserez le procès-verbal en vigueur dans la province?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Si c'est le cas, je ne comprends pas pourquoi cela prend tant de temps.

Le sénateur Bryden: D'après ce que je crois comprendre de la loi, le gouvernement du Canada peut qualifier de contravention en vertu de la loi toute infraction ou tout acte, sauf ceux punissables uniquement par voie d'acte d'accusation? Est-ce exact?

M. Baribeau: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Par exemple, en vertu du projet de loi C-8, qui est le projet de loi sur les drogues, la possession de n'importe quelle drogue énumérée en annexe au projet de loi est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité ou par mise en accusation. Je suppose par conséquent qu'il s'agirait de contraventions en vertu de ce projet de loi.

Mr. Clair: Yes, sir.

Senator Bryden: The trafficking offences under Schedule II and Schedule IV of that act are also hybrid offences and could be contraventions for which you could get a ticket. However, for trafficking of cannabis and Schedule I drugs you only proceed by way of indictment, so those could not come under this.

Mr. Clair: That is correct.

Senator Bryden: The Crown is still in a position to proceed by way of summary conviction.

Mr. Clair: That is correct. The Contraventions Act is a tool for the enforcement authorities. It does not replace summary conviction.

Senator Bryden: It is an additional option?

Mr. Clair: That is right.

Senator Bryden: It is my understanding as well that whether the Crown proceeds under the Contraventions Act or by summary conviction, if a particular action is designated under the Contraventions Act, no matter how it is proceeded with the person does not get a criminal record.

Mr. Clair: That is correct. It is no longer a criminal offence.

Senator Bryden: One of the amendments to this bill removes all reference in the original act to forfeiture.

Mr. Clair: That is correct.

Senator Bryden: Does this restrict the number of acts which could be brought under the Contraventions Act? Using the drug bill as an example, would the inability to require the forfeiture of the drugs that are possessed prevent that bill from coming under the Contraventions Act?

Mr. Clair: No. The Contraventions Act has a specific process for forfeiture. However, if the enabling legislation has forfeiture provisions, those are still applicable.

Senator Jessiman: But the criminal record would not be applicable?

Mr. Clair: There would be no criminal record if it were a contravention; that is correct.

Senator Bryden: Section 8(1.1) authorizes the Governor in Council to provide different fees in respect of each province. Is that acceptable in a federal statute?

Mr. Baribeau: There are always differences between court costs and so on in different jurisdictions, so it will not make a difference for the defendant. That is not different from what already exists throughout Canada.

Senator Bryden: Do fees include fines?

Mr. Clair: No. Fines are set and the fees are per province.

M. Clair: Oui.

Le sénateur Bryden: Les infractions de trafic de drogues en vertu de l'annexe II et de l'annexe IV de cette loi sont également des infractions mixtes et pourraient être des contraventions pour lesquelles un procès-verbal pourrait être délivré. Cependant, en ce qui concerne le trafic du cannabis et des drogues prévues à l'annexe I, le contrevenant ne peut être poursuivi que par voie d'acte d'accusation. Par conséquent, ce type d'infractions ne peut être qualifié de contravention.

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Bryden: La Couronne peut toutefois continuer à procéder par déclaration sommaire de culpabilité.

M. Clair: C'est exact. La Loi sur les contraventions est un outil à l'intention des agents de l'autorité. Elle ne remplace pas la déclaration sommaire de culpabilité.

Le sénateur Bryden: Est-ce une option supplémentaire?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Je crois comprendre également que peu importe que la Couronne procède en vertu de la Loi sur les contraventions ou par déclaration sommaire de culpabilité, si un acte en particulier est désigné par la Loi sur les contraventions, peu importe la procédure utilisée, l'auteur de cet acte n'a pas de casier judiciaire.

M. Clair: C'est exact. Ce n'est plus une infraction criminelle.

Le sénateur Bryden: L'une des modifications de ce projet de loi supprime de la loi originale toute mention de la confiscation.

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Cela restreint-il le nombre d'actes qui pourraient être visés par la Loi sur les contraventions? Si on prend comme exemple le projet de loi sur les drogues, cette incapacité à exiger la confiscation de drogues empêche-t-elle ce projet de loi de tomber sous le coup de la Loi sur les contraventions?

M. Clair: Non. La Loi sur les contraventions prévoit un processus particulier pour la confiscation. Toutefois, si la mesure habilitante renferme des dispositions de confiscation, ces dernières restent applicables.

Le sénateur Jessiman: Il n'y aurait toutefois pas de casier judiciaire?

M. Clair: Il n'y aurait pas de casier judiciaire dans le cas d'une contravention; c'est exact.

Le sénateur Bryden: En vertu du paragraphe 8(1.1), le gouverneur en conseil peut prévoir divers frais à l'égard de chaque province. Est-ce acceptable dans une loi fédérale?

M. Baribeau: Il y a toujours des différences de frais judiciaires, et cetera, selon les compétences, si bien que cela ne change rien pour le défendeur. Cela ne change rien de ce qui existe déjà au Canada.

Le sénateur Bryden: Les frais comprennent-ils les amendes?

M. Clair: Non. Les amendes sont fixées, tandis que les frais sont établis par chaque province.

Senator Bryden: "Fees" is defined as "the amounts provided for under paragraph 8(1)(e). Clause 8(1)(e) reads as follows:

providing for the fees, costs, penalties and other amounts that.

(i) shall be imposed in respect of a contravention, or

(ii) may be imposed in respect of a contravention.

in the circumstances prescribed in any stage of the proceedings.

Would the fines and penalties normally be the same?

Mr. Clair: The fines are the same across Canada. The fees are to cover the costs of administration of the system in each province.

Senator Bryden: The definition section says that "fees" means any of the amounts provided for under paragraph 8(1)(e). Section 8(1)(e) authorizes the Governor in Council to make regulations providing for the fees, costs, penalties and other amounts.

As I read that, we are defining "fees" to mean fees. So what are fees?

Mr. Baribeau: There is a distinction. When we are talking about penalties, we are not talking about the fine itself. If a contravention of the boating restriction regulations calls for a fine of \$100, that fine is applicable across Canada. Now, in Nova Scotia, for example, they add to any fine a processing fee of \$50. That amount is automatically imposed for all their fines. We will not change that. We are trying to follow their system. The fine will be the same throughout Canada, but the processing or administrative fee will vary among the provinces.

The penalty to which we refer is for when someone asks for a trial and does not show up. When there is a default conviction in such a case, the court will impose a penalty which also varies among the provinces. The fine will remain at \$100.

Senator Bryden: However, the actual impact on the citizen may well be considerably different for the same offence, depending upon in which province it takes place?

Mr. Baribeau: That is correct.

Senator Jessiman: Not the fine though?

Mr. Baribeau: The fine is not different, but we do have to adjust to the different administrative systems of the provinces.

Senator Bryden: Am I correct in understanding that proceedings under the Criminal Code may be turned into proceedings under the Contraventions Act, but that it does not work the other way around?

Le sénateur Bryden: Le mot «frais» est défini comme «les montants réglementaires prévus en vertu de l'alinéa 8(1)e». L'alinéa 8(1)e se lit comme suit:

prévoir les frais, dépens, pénalités ou autres sommes d'argent qui doivent être imposés à l'égard d'une contravention ou qui peuvent l'être, dans les cas réglementaires, à toute étape des procédures.

Les amendes et les pénalités seraient-elles normalement les mêmes?

M. Clair: Les amendes sont les mêmes dans tout le Canada. Les frais servent à couvrir les coûts d'administration du régime de chaque province.

Le sénateur Bryden: Dans la partie des définitions, il est indiqué que «frais» désigne les montants réglementaires prévus en vertu de l'alinéa 8(1)e. L'alinéa 8(1)e autorise au gouverneur en conseil à prendre des règlements prévoyant les frais, dépens, pénalités et autres sommes d'argent.

D'après ce que je comprends, le mot «frais» est défini comme signifiant des frais. Que sont donc des frais?

M. Baribeau: Il y a une distinction. Lorsque nous parlons de pénalités, nous ne parlons pas de l'amende elle-même. Si une contravention au Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux exige une amende de 100 \$, cette amende est applicable dans tout le Canada. Maintenant, en Nouvelle-Écosse par exemple, on ajoute à toute amende des frais d'administration de 50 \$. Ce montant est automatiquement ajouté à toutes leurs amendes. Nous n'allons pas modifier cela. Nous essayons de suivre leur régime. L'amende sera la même dans tout le Canada, mais les frais d'administration varieront d'une province à l'autre.

La pénalité dont nous parlons s'applique dans les cas où une personne demande la tenue d'un procès et ne s'y présente pas. Lorsqu'en pareil cas, il y a une condamnation par défaut, le tribunal inflige une pénalité qui varie également d'une province à l'autre. L'amende reste fixée à 100 \$.

Le sénateur Bryden: Les conséquences réelles d'une infraction identique peuvent donc varier considérablement en fonction de la province où elle a été commise?

M. Baribeau: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: On ne peut pas dire la même chose de l'amende toutefois?

M. Baribeau: L'amende ne change pas, mais nous devons nous adapter aux divers régimes administratifs des provinces.

Le sénateur Bryden: Ai-je bien compris que les procédures en application du Code criminel peuvent se transformer en procédures en application de la Loi sur les contraventions, mais que l'inverse n'est pas possible?

Mr. Clair: If you are issued a ticket, you cannot go by summons, but if you could go by a summons you can issue a ticket instead, yes.

Senator Bryden: Finally, cooperation with the provinces is set out in clause 65. Section 65.1(1) reads as follows:

The Governor in Council may, for the purposes of this Act, make regulations making applicable, in respect of any contravention or any contravention of a prescribed class of contraventions, alleged to have been committed in or otherwise within the territorial jurisdiction of the courts of a province, laws of the province, as amended from time to time, relating to proceedings in respect of offences that are created by a law of the province, with such modifications as the circumstances require, and, without limiting the generality of the foregoing, the Governor in Council may make regulations...

That is exactly the sort of section that makes people think the law is an ass. That is very unclear. I read it and reread it. I took all the "whereases" and "as amended from time to times" out in order to see what that is saying, but I still do not know what it is saying. If I have that sort of difficulty, how is the ordinary citizen supposed to understand it? What does it say?

Mr. Baribeau: Under section 65.1, the Governor in Council will make regulations which will have a part for each province which makes provincial acts applicable to the contraventions listed in the federal contraventions regulations, for example.

The regulation making provincial laws applicable essentially gives the provincial provisions relating to the provincial penal scheme applicable to the federal contraventions. It will also contain provisions that will allow for concordance between terminology in provincial and federal laws to avoid discrepancies.

The bill also provides that the regulations will make those provincial laws applicable as they are amended from time to time so that we are not stuck to the specific point in time that we made a regulation.

Senator Bryden: I understand that, but there must be a better way to set that out than that very convoluted sentence.

If someone gets a ticket for improperly parking a boat, for example, and if it is clear that the boat was improperly parked and the ticket was properly given out, the first thing the defence lawyer will do is question whether the regulations were properly made within the regulatory authority set out in the act. I could make a living out of section 65.1(1).

Mr. Baribeau: The list of offences is made under section 8 of the Contraventions Act. Section 65.1(1) essentially provides for adjustment with provincial legislation. Therefore, the authority for the offence of improperly parking your boat is already in

M. Clair: Si vous faites l'objet d'un procès-verbal, vous ne pouvez pas procéder par sommation, mais si vous pouvez procéder par sommation, vous pouvez à la place, faire l'objet d'un procès-verbal, effectivement.

Le sénateur Bryden: Enfin, la coopération avec les provinces est exposée à l'article 65. Le paragraphe 65.1(1) se lit comme suit:

Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir que les lois d'une province — avec leurs modifications successives — en matière de poursuite des infractions provinciales s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux contraventions ou aux contraventions d'une catégorie réglementaire qui aurait été commise sur le territoire, ou dans le ressort des tribunaux, de la province; il peut notamment, par règlement...

C'est exactement le genre d'article qui fait dire aux gens que la loi est idiote. Cela manque totalement de clarté. Je l'ai lu et relu. J'en ai retiré certaines expressions comme «avec leurs modifications successives» pour essayer de mieux comprendre, mais je n'y suis pas arrivé. Si je me heurte à ce genre de difficulté, comment le Canadien moyen est-il censé comprendre cet article? Que veut-il dire?

M. Baribeau: En vertu de l'article 65.1, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements visant chaque province, prévoyant que les lois provinciales s'appliquent aux contraventions énumérées dans les règlements fédéraux sur les contraventions, par exemple.

Les règlements prévoyant que les lois provinciales s'appliquent prévoient en fait que les dispositions provinciales relatives au régime pénal provincial s'appliquent aux contraventions fédérales. Ils renfermeront également des dispositions permettant la concordance terminologique entre lois provinciales et fédérales afin d'éviter toute divergence.

Le projet de loi stipule également que les règlements prévoient que ces lois provinciales s'appliquent — avec leurs modifications successives — de manière à ce qu'on ne se retrouve pas coincé par la date exacte à laquelle on aurait pris un règlement.

Le sénateur Bryden: Je le comprends, mais il doit sûrement y avoir une façon de le dire qui soit meilleure que cette phrase si compliquée.

Si quelqu'un fait l'objet d'un procès-verbal pour avoir mal stationné son bateau, par exemple, et s'il est clair que le bateau a été mal stationné et que le procès-verbal est justifié, la première chose qu'un avocat de la défense fera, c'est de voir si les règlements ont été correctement pris dans le cadre du pouvoir réglementaire fixé par la loi. Le paragraphe 65.1(1) pourrait à lui seul me permettre de gagner ma vie.

M. Baribeau: La liste des infractions est établie en fonction de l'article 8 de la Loi sur les contraventions. Le paragraphe 65.1(1) prévoit essentiellement l'adaptation aux lois provinciales. Par conséquent, l'infraction que représente le mauvais stationnement

section 8. The statutes which are applicable are found in the regulations made under section 65.1(1).

There is no doubt that the text is convoluted, but it will not necessarily concern the person charged. The charge is made under the authority of section 8 of the Contraventions Act. We provide the mechanism. We had to create provisions that would allow enough flexibility to encompass all systems in place. For example, under the Code de procédures civiles du Québec, the process starts at the moment the ticket is served; under the POA it starts at the moment it is filed. There are variations so we had to find something to encompass them. According to our drafters, there were not many ways of doing it. We had two or three drafts before we got to this version.

Senator Bryden: In attempting to capture everything, you may have ended up catching nothing.

[Translation]

Senator Losier-Cool: My question is no doubt the same as that of Senator Bryden and I want to ensure that I have correctly understood. I'm not a lawyer. So I want to ensure that I properly understood the answer because, when I introduced this bill in the Senate, it was a point on costs. So, from what I understood, the applicable costs will be different from province to province, but the fine for the same offence will be identical.

Mr. Baribeau: That is correct.

Senator Beaudoin: A clear thought can be clearly stated. What have you just done? The administration of civil and criminal justice is a provincial jurisdiction. The Criminal Code is a federal jurisdiction. What exactly do you want? Do you want to take advantage of the provinces' systems for administering punitive law. Is that what you want to do? The provinces do not legislate in criminal matters. The provinces legislate in "penal" matters, but not in criminal matters. Do you want to unify the two systems by agreement? I wonder why you would want to do that.

Mr. Baribeau: Instead of creating a federal administration with a complete federal structure, we are trying to use systems that are already in place and that work well.

Senator Beaudoin: Provincial?

Mr. Baribeau: Provincial, that is what we are doing. We are importing, we are using their way of doing things for our federal offences.

Senator Beaudoin: You are applying the provincial administration of justice in penal matters, the Crown attorneys, for federal criminal offences?

Mr. Baribeau: That is correct.

Senator Beaudoin: Why are you doing that? To save money?

Mr. Clair: It's at the provinces' request.

Senator Beaudoin: Did Quebec say yes?

d'un bateau figure déjà à l'article 8. Les lois qui s'appliquent se trouvent dans les règlements pris en vertu du paragraphe 65.1(1).

Il ne fait aucun doute que le texte est compliqué, mais il ne vise pas nécessairement la personne accusée. L'accusation est portée en vertu de l'article 8 de la Loi sur les contraventions. Nous fournissons le mécanisme. Nous avons dû créer des dispositions offrant suffisamment de souplesse de manière à englober tous les régimes en place. Par exemple, en vertu du Code de procédures civiles du Québec, le processus débute au moment où le procès-verbal est émis; en vertu du POA, il débute au moment où le procès-verbal est déposé. Il y a donc des variations, si bien que nous avons dû trouver quelque chose qui puisse les englober. Selon nos rédacteurs, il n'y avait pas beaucoup de façons de le faire. Nous avons eu deux ou trois ébauches avant d'arriver à cette version.

Le sénateur Bryden: En essayant de tout englober, vous risquez de ne rien englober du tout.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Merci madame la présidente, ma question est certainement la même que celle du sénateur Bryden et je veux m'assurer que j'ai bien compris. Je ne suis pas avocat. Alors je veux m'assurer que j'ai bien compris la réponse parce que lorsque j'ai présenté ce projet de loi au Sénat, c'était un point sur les frais. Alors selon ce que j'ai compris, les frais applicables vont être différents d'une province à l'autre mais l'amende, pour la même offense, sera identique.

M. Baribeau: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement. Qu'est-ce que vous venez faire? L'administration de la justice civile et criminelle est de juridiction provinciale. Le Code criminel est de juridiction fédérale. Qu'est-ce que vous voulez au juste? Voulez-vous prendre avantage des systèmes administratifs des provinces en matière de droit punitif? Est-ce ce que vous voulez faire? La province ne légifère pas en matière criminelle. La province légifère de façon «pénale», mais pas de façon criminelle. Vous voulez unifier les deux systèmes par entente? Je me demande pourquoi vous voudriez le faire.

M. Baribeau: Nous essayons, au lieu de créer une administration fédérale avec toute une structure fédérale, d'utiliser des systèmes déjà en place qui fonctionnent bien.

Le sénateur Beaudoin: Provinciaux?

M. Baribeau: Provinciaux, c'est ce que nous faisons. Nous importons, nous utilisons leur façon de faire pour nos infractions fédérales.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous servez de l'administration de la justice provinciale en matière pénale, les avocats de la Couronne, pour les infractions pénales fédérales?

M. Baribeau: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi le faites-vous, pour sauver de l'argent?

M. Clair: C'est à la demande des provinces.

Le sénateur Beaudoin: Le Québec a dit oui?

Mr. Clair: It's one of the provinces that pushed hardest in this direction.

Senator Beaudoin: Obviously, that gives them more power?

Mr. Clair: We can use their system.

Senator Beaudoin: Very well, you want to make use of a provincial mechanism that works well?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: And you are saying: for federal offences, we're going to use your system.

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: You are signing a contract with the province?

Mr. Clair: Yes, with the province, we are negotiating an agreement with them for the administrative costs of their system. If they do the prosecution for us, we sign an agreement with the province for them to do this work for us, yes.

Senator Beaudoin: As we do for interprovincial transportation with the provinces?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: Does that work well?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: The provincial offence scheme works well?

Mr. Clair: Yes.

Senator Beaudoin: So you want to use it for your offences?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: And you are doing it by means of agreements?

Mr. Clair: That is correct.

Senator Beaudoin: By statutes as well?

Mr. Baribeau: Well, the Act makes it possible to —

Mr. Clair: — make agreements.

Senator Beaudoin: It's constitutional.

Mr. Clair: That is what we thought.

[English]

Senator Doyle: Is there someone in the Department of Justice whose responsibility it is to list at some point in each year the unproclaimed laws of Canada?

Mr. Clair: I have no idea.

Senator Doyle: Have you any idea how many laws might be in the "unproclaimed laws of Canada"?

Mr. Clair: No.

Senator Doyle: Might there be some even older than this one?

M. Clair: C'est une des provinces qui a poussé le plus dans cette direction.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, cela leur donne plus de pouvoirs?

M. Clair: On veut se servir de leur système.

Le sénateur Beaudoin: D'accord, vous voulez profiter d'un mécanisme provincial qui fonctionne bien?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Puis vous dites: pour les infractions fédérales, on va emprunter votre système.

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous signez un contrat avec la province?

M. Clair: Oui, avec la province, on négocie une entente avec eux pour les frais d'administration de leur système. S'ils font la poursuite pour nous, on signe une entente avec la province pour faire ce travail pour nous, oui.

Le sénateur Beaudoin: Comme on a fait pour les transports interprovinciaux avec les provinces?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Cela fonctionne bien?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Le système pénal provincial fonctionne bien?

M. Clair: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Alors vous voulez vous en servir pour vos infractions?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Puis vous le faites par ententes?

M. Clair: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Par lois aussi?

M. Baribeau: C'est-à-dire que la loi permet de...

M. Clair: ... de faire des ententes.

Le sénateur Beaudoin: C'est constitutionnel.

M. Clair: C'est ce que nous avons pensé.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Y a-t-il quelqu'un au ministère de la Justice qui soit chargé de dresser la liste des lois non promulguées du Canada, à un moment donné de l'année?

M. Clair: Je n'en ai pas la moindre idée.

Le sénateur Doyle: Avez-vous une idée du nombre de lois qui pourraient faire partie des lois non promulguées du Canada?

M. Clair: Non.

Le sénateur Doyle: Peut-il y en avoir qui soient plus anciennes que celles-ci?

Mr. Baribeau: I know of one to do with fuel consumption which was passed in 1985 or 1987. I am aware of a few such statutes which have not been proclaimed.

Senator Doyle: The Department of Justice is very careful about having us go through, each year, the laws that are in effect to make corrections, changes and subtle variations to suit the nuances of two languages or what Senator Gigantès would call the joys of federation. However, no one looks to see what laws have just been left there.

Mr. Clair: The Legislation Section of the department may be able to answer that question. I will ask the question of them and ask them to respond directly to the committee.

Senator Doyle: It would be helpful for us to know. When we were debating the gun laws, people said, "That is not in force in our part of the country," and everyone nodded and said that they understood that, or they said, "They do not enforce that on the reservations," and everyone nodded and accepted that.

We have a legal system that seems to have geographical variations, apart from the differences between federal and provincial. Now we have the problem of laws simply being unproclaimed.

The Chair: If the committee would like, we can follow that up with a formal letter which requests just that information.

Senator Gigantès: Madam Chair, since you are willing to write letters, could you put my ritual and perpetual complaint in a letter? Both the English language and the French language are noble instruments. Jurists have written sparkling prose, in both those languages, which everyone could understand. Is it possible for legal text to be edited so that the ordinary citizen can understand it?

Senator Doyle and I are professional writers. If I had given him a paragraph like that when he was my editor, he would have fired me. He would have told me to write exactly the same thing in such a way that people could understand it. To start with, break it up.

The Chair: Are you suggesting that you would like me to write a letter about plain language?

Senator Gigantès: Yes; plain, elegant, understandable language.

The Chair: I will write such a letter, senator, in my plainest and most eloquent fashion.

Senator Corbin: I have a few brief questions which touch on parallelism between the French and the English. I am not referring to quality. On page 2, there are paragraphs (i) and (ii) in the English. In the French there is no such thing. Do both clauses say the same thing?

Mr. Baribeau: Yes, they do.

Senator Corbin: On page 3, paragraph 8 —

M. Baribeau: J'en connais une, sur la consommation de carburants, qui a été adoptée en 1985 ou 1987. Je sais qu'il existe quelques lois qui n'ont pas été promulguées.

Le sénateur Doyle: Le ministère de la Justice nous demande chaque année d'examiner les lois qui sont en vigueur afin d'y apporter des corrections, des modifications et des variations ingénieuses de manière à tenir compte des nuances des deux langues, ou de ce que le sénateur Gigantès appellerait les joies de la fédération. Toutefois, personne ne s'occupe des lois qui n'ont tout simplement pas été promulguées.

M. Clair: Il se peut que la Section de la législation du ministère puisse répondre à cette question que je lui poserai; je demanderai à ses représentants de répondre directement au comité.

Le sénateur Doyle: Il nous serait utile de le savoir. Lorsque nous avons débattu des lois sur les armes à feu, des gens disaient: «Cela n'est pas en vigueur dans notre région»; tout le monde affirmait le comprendre; ou ils disaient: «Cette loi n'est pas mise en vigueur dans les réserves»; et tout le monde l'acceptait.

Notre système juridique semble présenter des variations géographiques, en plus des différences entre le fédéral et le provincial. Nous avons maintenant le problème des lois qui ne sont tout simplement pas promulguées.

La présidente: Si le comité le désire, nous pouvons donner suite à ce point en envoyant une lettre officielle demandant cette information.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, puisque vous êtes prête à écrire des lettres, pourriez-vous présenter par écrit une plainte que j'ai pris l'habitude de faire? La langue française et la langue anglaise sont de nobles instruments. Il est arrivé que la prose des juristes soit éblouissante, dans ces deux langues, et que tout le monde la comprenne. Est-il possible de rédiger un texte juridique de manière que le Canadien moyen puisse le comprendre?

Le sénateur Doyle et moi-même sommes écrivains professionnels. Si je lui avais remis un paragraphe comme celui-ci lorsqu'il était mon rédacteur, il m'aurait renvoyé. Il m'aurait dit d'écrire exactement la même chose d'une manière compréhensible. Pour commencer, il faudrait morceler ce paragraphe.

La présidente: Voulez-vous que j'écrive une lettre au sujet du langage clair?

Le sénateur Gigantès: Oui; langage clair, élégant, compréhensible.

La présidente: J'écirai une telle lettre, sénateur, de la façon la plus claire et la plus éloquente possible.

Le sénateur Corbin: J'ai quelques questions rapides à propos du parallélisme entre le français et l'anglais. Je ne parle pas de la qualité. À la page 2, la version anglaise comporte les paragraphes (i) et (ii). Dans la version française, ce n'est pas le cas. Les deux articles disent-ils la même chose?

M. Baribeau: Oui.

Le sénateur Corbin: À la page 3, au paragraphe 8...

[Translation]

— the French version states that the subparagraph is repealed. You're taking five or six lines to say the same thing. Do they say the same thing?

Mr. Clair: The indeed say exactly the same thing, but it's because drafting techniques are different in French and English. In French, they simply deleted subparagraph 18(b)(iii), whereas, in English, they had a word left in the version. They had (iii) or (ii). So there were three options. Thus, to repeal subparagraph (iii), they had to remove the "or" at the end of the subparagraph.

[English]

Mr. Baribeau: They had to take it off the end of subparagraph (ii).

[Translation]

Senator Corbin: Am I to conclude that the explanation is the same for clause 32, respecting subsection 53(3), where, in English, we have (3)(a) and (b) and, in French, we have a single line?

Mr. Baribeau: Excuse me, at what line?

Senator Corbin: On page 10, clause 32, which concerns subsection 53(1) of the Act: at 53(3), I'm talking about subsection 3: "Le montant — argent ou valeurs —". In English, you again have (a) and (b). In French, you have a single statement. Are they saying the same thing?

Mr. Baribeau: They are saying exactly the same thing. In French, we can refer to the previous subsection, which establishes the structure. So there is no problem. It was easier in French.

[English]

The Chair: Senator Corbin, you have pointed out something very interesting. It seems that the French language is plainer than the English.

Senator Corbin: Yes, contrary to what has been said over the years; that it takes a page and a half of French to translate a page of English. That is no longer true.

Senator Lewis: We would need to see what was in the original to see how it was dealt with.

Senator Corbin: I appreciate that. It could be amending a flaw in the original English as well, but it says the same thing, so I am satisfied.

My final question is with respect to the destruction of photographs. How, in this age of high technology, with the many ways in which information is disseminated between offices and cities, can legislators be assured that photographs will in fact be destroyed?

[Translation]

Gino Grondin, Counsel, Contravention Team, Minister of Justice: I am currently practising in the field of summary offences which are included in the contravention. No photograph or fingerprints are taken. In practice, they are not taken at the start and, consequently, we do not need to destroy them afterwards.

[Français]

... la version française dit que le sous-alinéa est abrogé. Vous prenez cinq, six phrases pour dire la même chose. Est-ce qu'ils disent la même chose?

M. Clair: Effectivement, ils disent exactement la même chose mais c'est parce que la technique de rédaction est différente en français qu'en anglais. En français, ils avaient tout simplement enlevé le sous-alinéa 18b)(iii) tandis qu'en anglais, ils avaient un mot qui traînait dans la version. Ils ont (iii) or (ii). Alors il y avait trois options. Donc pour enlever le troisième petit (i), il fallait qu'ils enlèvent le «or» à la fin du sous-alinéa.

[Traduction]

M. Baribeau: Il fallait l'enlever de la fin du sous-alinéa ii).

[Français]

Le sénateur Corbin: Dois-je conclure que c'est la même explication pour le paragraphe 32, relativement à l'article 53(3) où en anglais, on a (3)(a) et (b) et en français, on a une simple ligne?

M. Baribeau: Je m'excuse, à quelle ligne?

Le sénateur Corbin: À la page 10, l'article 32 qui concerne l'article 53(1) de la Loi; le 53(3), je parle du troisième sous-alinéa : «Le montant — argent ou valeurs —» En anglais, encore vous avez (a) et (b). En français, vous avez une simple affirmation. Ils disent la même chose?

M. Baribeau: Ils disent exactement la même chose. C'est qu'en français, on pouvait référer au paragraphe précédent qui établissait la structure. Alors il n'y a pas eu de problèmes. C'était plus facile en français.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Corbin, vous soulignez quelque chose de très intéressant. Il semble que la langue française soit plus claire que la langue anglaise.

Le sénateur Corbin: Oui, contrairement à ce qui a été dit pendant des années; à savoir que la version française est une fois et demie plus longue que la version anglaise. Ce n'est plus le cas.

Le sénateur Lewis: Il faudrait voir ce que comportait l'original pour voir comment ce problème a été réglé.

Le sénateur Corbin: Effectivement. Il s'agit peut-être de corriger une imperfection dans l'anglais original également, mais le même message est transmis, si bien que j'en suis satisfait.

Ma dernière question porte sur la destruction des photographies. Comment, à notre époque de haute technologie, compte tenu des nombreuses façons de diffuser l'information entre bureaux et villes, les législateurs peuvent-ils être assurés que les photographies seront effectivement détruites?

[Français]

Gino Grondin, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions, ministère de la Justice: Présentement, je pratique dans le domaine des infractions sommaires qui vont être incluses dans la contravention. Il n'y a pas de prise de photo et de prise d'empreintes digitales. En pratique, elles ne sont pas prises

Senator Corbin: But why include the photographs?

Mr. Grondin: Probably to be sure for more serious offences such as hybrid offences.

Senator Corbin: Pardon me?

Mr. Grondin: Hybrid offences, which could be prosecuted either criminally or by summary proceeding. As we said at the start, hybrid offences may be included in the list of offences in the Contraventions Act. So it's precisely so as not to take any chances.

Senator Corbin: So my question was what guarantee you could give me. I don't want to know whether or not the photograph is taken. What guarantee can you give me, when a picture is taken and has to be destroyed in accordance with the act, that it in fact will be?

Mr. Clair: How can we ensure that the officers in authority comply with the act? I think we can ask the question for everything, but they must comply with the act. It's the text of the act.

Senator Corbin: Who checks? Is there a check to ensure that this is in fact done?

Mr. Clair: I don't believe so.

Senator Corbin: So why include it in the act?

Mr. Clair: Because we are clearly indicating that there are no photographs. So it's an illegal act.

Senator Corbin: So if someone is caught in the act, you have the authority to nail him to the wall. Is that correct?

Mr. Clair: That is correct.

[English]

Senator Lewis: Of course what we are concerned with is the official record, is it not? It is something like disposing of contraband drugs or liquor.

The Chair: Clearly, if an attempt was made to use such a photograph at some time, there would be a very good argument that under the law it should have been destroyed. There is no guarantee that it will be destroyed, because the law is not always complied with, but at least there is a guarantee that it could not be used in a way in which it was not intended because this provision says it must be destroyed.

Senator Bryden: Also, you could make an application to a court for assurance that it has in fact been done. That would ensure that it could not be introduced at any time in the future.

Senator Corbin: The other concern I raised was that today it is very easy to reproduce photographs through all sorts of technology. Where does it all end up?

dès le début et conséquemment, on n'a pas besoin de les détruire par la suite.

Le sénateur Corbin: Mais pourquoi inclure les photographies?

M. Grondin: Pour s'assurer, probablement, des infractions plus sérieuses comme les infractions hybrides.

Le sénateur Corbin: Comment?

M. Grondin: Les infractions de type hybride ou mixte qui pourraient être poursuivies soit par acte criminel ou par procédure sommaire. Comme on l'a dit au début, les infractions mixtes peuvent être incluses dans la liste des infractions dans la Loi sur les contraventions. Donc c'est pour ne pas prendre de chances justement.

Le sénateur Corbin: Alors, ma question était de savoir quelle garantie vous pouviez me donner. Je ne veux pas savoir si la photo est prise ou non. Quelle garantie pouvez-vous me donner, lorsqu'une photo est prise et qu'elle doit être détruite conformément à la loi, qu'elle l'est effectivement?

M. Clair: Comment peut-on s'assurer que les agents en autorité observent la loi, je pense qu'on peut poser la question pour toutes les choses, mais ils doivent observer la loi. C'est le texte de loi.

Le sénateur Corbin: Qui vérifie? Est-ce qu'il y a une vérification qui s'assure que cela se fait effectivement?

M. Clair: Je ne crois pas.

Le sénateur Corbin: Alors pourquoi l'inclure dans la loi?

M. Clair: Parce qu'on indique clairement qu'il n'y en a pas de photos. Donc c'est un acte illégal.

Le sénateur Corbin: Donc si quelqu'un est pris en flagrant délit, vous avez l'autorité pour le clouer au mur, c'est exact?

M. Clair: C'est exact.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Bien sûr, c'est le dossier officiel qui nous intéresse, n'est-ce pas? Cela se compare à la manière dont on se débarrasse des drogues ou alcools de contrebande.

La présidente: De toute évidence, si l'on essayait d'utiliser une telle photographie à un moment ou à un autre, un avocat pourrait présenter un très bon argument, à savoir qu'en vertu de la loi, cette photographie aurait dû être détruite. Rien ne garantit qu'elle sera détruite, car la loi n'est pas toujours respectée, mais au moins, il est garanti que la photographie ne pourra pas être utilisée d'une manière non prévue, puisque cette disposition stipule qu'elle doit être détruite.

Le sénateur Bryden: Vous pourriez également demander à un tribunal qu'il vous garantisse que cela a été fait. Cela garantirait qu'elle ne pourrait pas être présentée à quelque moment que ce soit.

Le sénateur Corbin: Je disais également qu'aujourd'hui, il est très facile de reproduire des photographies grâce aux nouvelles technologies. Où cela nous mène-t-il?

Senator Doyle: Can you tell us whether there are many or any Canadians who might have been spared a criminal record if there had been action on this bill in 1992?

[Translation]

Mr. Grondin: This comes back somewhat to my answer a moment ago concerning photographs. In practice, when an offence is prosecuted by summary proceeding, no fingerprints or photographs are taken. So there is no criminal record for those offences. So no photographs or fingerprints are currently taken for these offences. So I can't guarantee it. In practice, the Royal Canadian Mounted Police and the officers who enforce the regulations who give the contraventions tell us they aren't doing it. There is no criminal record for these offences.

[English]

Senator Doyle: Yet in describing the act the word "decriminalize" is used quite casually, but you are not talking about any offence that would have given any Canadian a record. Is that what you are telling me?

[Translation]

Mr. Grondin: At present, it is possible to do it. With a contravention, in practice, it is always possible to do it since it would be legal, except that a contravention can completely erase this possibility.

[English]

Senator Doyle: I am talking about the law as it is.

Mr. Clair: The practice is that they do not do it, but they have the authority to do it.

[Translation]

Mr. Grondin: Yes, the police authorities really have explained it to us that way. It is precisely too complex a procedure for violations of a more minor nature.

[English]

The Chair: I think we have confused an apple and an orange here. The fact that you have not been fingerprinted and photographed does not mean that you do not have a criminal record. If you are charged with possession of marijuana, you may not be fingerprinted or photographed, but you have a criminal record.

I understood Senator Doyle's question to be whether it is possible that, had this Contraventions Act been in place for the last four years, some Canadians who now have criminal records would not have such criminal records because the province may have chosen to go via the Contraventions Act as opposed to via the present Criminal Code. You cannot possibly answer that question, I would suggest, because it is a hypothetical question. However, in reality, of course people have criminal records today because they did not have the Contraventions Act to deal with.

Le sénateur Doyle: Pouvez-vous nous dire s'il y a beaucoup de Canadiens ou s'il y a des Canadiens qui auraient pu ne pas avoir de casier judiciaire si l'on avait donné suite à ce projet de loi en 1992?

[Français]

M. Grondin: À cet effet cela revient un peu à ma réponse de tout à l'heure pour les photographies. C'est qu'en pratique, lorsqu'une infraction est poursuivie par voie de procédure sommaire, on ne prend pas d'empreintes et de photographies. Donc, il n'y a pas de casier judiciaire qui existe pour ces infractions. Donc présentement pour ces infractions, on ne fait pas de photographies et de prise d'empreintes. Donc, je ne peux pas vous le garantir. En pratique, la Gendarmerie Royale du Canada et les agents qui appliquent les règlements, qui donnent les contraventions nous affirment qu'ils ne le font pas. Il n'y a pas de casier judiciaire à cet effet.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Pourtant, dans la description de la loi, le mot «décriminaliser» est utilisé avec désinvolture, mais vous ne parlez pas d'une infraction qui aurait donné lieu à un casier judiciaire. Est-ce bien ce que vous me dites?

[Français]

M. Grondin: Présentement, il y a possibilité de le faire. Avec une contravention, en pratique, il y a toujours la possibilité de le faire puisque ce serait légal, sauf qu'une contravention vient enlever complètement cette possibilité.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Je parle de la loi telle qu'elle est.

M. Clair: En pratique, on ne le fait pas, mais on a le pouvoir de le faire.

[Français]

M. Grondin: Oui, vraiment les autorités policières nous l'ont expliqué ainsi. Justement c'est une procédure trop lourde pour des infractions de nature plus mineures.

[Traduction]

La présidente: Je crois que nous avons mélangé les torchons et les serviettes. Le fait que vos empreintes digitales et votre photographie n'ont pas été prises ne signifie pas que vous n'avez pas de casier judiciaire. Si vous êtes accusé de possession de marijuana, il se peut qu'on ne prenne pas vos empreintes digitales ni votre photographie, mais vous avez un casier judiciaire.

Si j'ai bien compris la question du sénateur Doyle, il veut savoir s'il est possible que certains Canadiens, qui ont maintenant un casier judiciaire, n'en auraient pas, si cette Loi sur les contraventions avait été en vigueur ces quatre dernières années, étant donné que leur province aurait pu choisir d'appliquer cette Loi sur les contraventions à la place du Code criminel actuel. J'imagine que vous ne pouvez pas répondre à cette question, car elle est hypothétique. Il est toutefois évident qu'il y a des gens qui ont un casier judiciaire aujourd'hui, car la Loi sur les contraventions n'existait pas.

Senator Lewis: The fact that they are doing it now shows that it was a necessity.

Senator Doyle: In another area, I have always been astonished at reports of records which have never been destroyed. This business of the disappearing record is something which needs some examination.

Senator Jessiman: There were originally going to be 12 departments or agencies and about 4,000 offences. Is it now down to four or five agencies?

[Translation]

Mr. Grondin: We currently still maintain contact with at least some 10 departments and agencies. Two, three or perhaps four departments officially, such as the Department of Agriculture, have told us they were no longer part of contraventions, except that we still retain most of what existed at the start.

The Department of Agriculture and another were originally part of contraventions. They had a large number of offences and that's what lowered the number of offences because the Department of Agriculture alone had almost 1,000 offences. However, we still have about 10 participating departments and agencies.

[English]

Senator Jessiman: Are the 4,000 spread around all the agencies?

[Translation]

Mr. Grondin: We currently have the Department of Public Works for the settlement of government properties and also the Department of Heritage, which is responsible for regulations on national parks. We are also doing business with the Department of Transport, which is responsible for regulations on small buildings and on the restriction on driving boats. So we mainly have these three departments.

[English]

Senator Jessiman: Am I correct in assuming that Quebec will be first to comply with this bill?

Mr. Clair: No; Ontario will be.

Senator Jessiman: And Quebec will follow, you hope?

Mr. Clair: Yes.

Senator Jessiman: Who will determine whether an offence will be dealt with through a ticket or a summons?

Mr. Clair: There are guidelines provided by the department with responsibility for that regulation.

Senator Jessiman: Are those guidelines available?

Mr. Clair: Since the law is not in place, there are no guidelines for enforcement officials. We will be asking the departments to develop them. There are also provincial authorities who enforce federal regulations, so they would be subject to guidelines from their departments as well. That is happening now.

Le sénateur Lewis: Le fait que cela soit prévu maintenant montre que c'était devenu une nécessité.

Le sénateur Doyle: Dans un autre domaine, j'ai toujours été ahuri d'apprendre que des casiers ne sont jamais détruits. C'est un sujet sur lequel il faudrait se pencher.

Le sénateur Jessiman: Il devait à l'origine y avoir 12 ministères ou organismes et près de 4 000 infractions. En est-on maintenant arrivé à quatre ou cinq organismes?

[Français]

M. Grondin: Présentement, on garde un contact encore avec au moins une dizaine de ministères et d'agences. Deux, trois ou peut-être quatre ministères, officiellement, comme le ministère de l'Agriculture, nous ont dit qu'ils ne faisaient plus part des contraventions, sauf qu'on garde encore la majeure partie de ce qui existait au début.

Le ministère de l'Agriculture et un autre étaient à l'origine et faisaient partie des contraventions. Ils avaient un nombre important d'infractions et c'est ce qui a fait baisser le nombre d'infractions parce que le ministère de l'Agriculture avait presque 1 000 infractions à lui seul. Mais on a encore environ une dizaine de ministères et d'organismes participants.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Ces 4 000 infractions sont-elles réparties entre tous les organismes?

[Français]

M. Grondin: Présentement, nous avons le ministère des Travaux publics pour le règlement des propriétés du gouvernement et puis aussi, le ministère du Patrimoine qui est responsable des règlements sur les parcs nationaux. On fait aussi affaire avec le ministère des Transports qui est responsable des règlements sur les petits bâtiments et sur la restriction à la conduite des bateaux; nous avons donc principalement ces trois ministères.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Ai-je raison de supposer que le Québec sera la première province à respecter ce projet de loi?

M. Clair: Non; c'est l'Ontario.

Le sénateur Jessiman: Et vous espérez que le Québec suivra?

M. Clair: Oui.

Le sénateur Jessiman: Qui décidera si une infraction doit faire l'objet d'un procès-verbal ou d'une sommation?

M. Clair: Des directives sont prévues par le ministère responsable de ce règlement.

Le sénateur Jessiman: Ces directives sont-elles disponibles?

M. Clair: Étant donné que la loi n'est pas en place, il n'y a pas de directives pour les forces de l'ordre. Nous demanderons aux ministères de les rédiger. Des compétences provinciales appliquent des règlements fédéraux, si bien qu'elles seront également assujetties aux directives de leurs ministères. C'est ce qui se passe à l'heure actuelle.

Senator Jessiman: When do you expect Quebec to come on stream?

Mr. Clair: We expect the actual implementation for Quebec to be January 1 or April 1, 1997.

Senator Jessiman: Do you think that all the jurisdictions will be complying within three years?

Mr. Clair: I think so.

Senator Jessiman: I have read that it is hoped that these fines could be paid at financial institutions. Has that been developed?

Mr. Clair: Different provinces have different systems. Wherever you can currently pay fines in a province, you will be able to pay fines for federal contraventions.

Senator Bryden: If in 1995 I committed an offence and was charged and convicted by summary conviction, and in 1997 that particular offence becomes a contravention for which I would get a ticket, is it contemplated that in 1997 I could apply to have my criminal offence conviction removed because it is no longer a criminal offence?

Mr. Clair: I do not know the answer to that question.

Mr. Baribeau: I have to admit that I do not know. This is something we did not work on.

The Chair: Perhaps our researcher could give us some information on that.

Senator Bryden: I think there are other situations where that has occurred; that is, things have changed and people have made retroactive applications.

Ms Kristen Douglas, Research Officer, Library of Parliament: There is nothing in this bill which would have a bearing on that. However, there is a process by which a person with a criminal record can apply for a pardon. I would think that if the offence is so minor as to have been included in the contraventions process, that would come into play, because there is some discretion involved in the pardon process.

Senator Gigantès: Does a pardon not mean that, although you were a bad boy, you are forgiven?

The Chair: That is right.

Senator Gigantès: Senator Bryden is saying that the law has been changed and under the new law I was not a bad boy — not that bad anyway.

Ms Douglas: As I said, nothing in this bill has retroactive effect in the sense that Senator Bryden has suggested. However, the pardon process is part of the process by which, for example, applications for employment are processed. Under human rights legislation you cannot ask an inappropriate question on a job application form. You cannot ask, "Have you ever been convicted of a criminal offence?", because that would be inappropriate. In fact, only offences for which pardons have not been granted need to be disclosed in that context.

Le sénateur Jessiman: Quand pensez-vous que le Québec suivra l'exemple?

M. Clair: Nous pensons que dans le cas du Québec, la mise en application se fera le 1^{er} janvier ou le 1^{er} avril 1997.

Le sénateur Jessiman: Pensez-vous que toutes les compétences observeront ce projet de loi d'ici trois ans?

M. Clair: Oui, je le pense.

Le sénateur Jessiman: J'ai lu que l'on espère que ces amendes pourront être payées dans des institutions financières. Un plan est-il prévu à cet effet?

M. Clair: Les systèmes varient selon les provinces. Pour les contraventions fédérales, vous pourrez payer les amendes dans les endroits de la province où vous pouvez actuellement payer les amendes.

Le sénateur Bryden: Si en 1995, j'ai commis une infraction pour laquelle j'ai été accusé et reconnu coupable sur déclaration sommaire et qu'en 1997, cette infraction particulière devient une contravention faisant l'objet d'un procès-verbal, est-il prévu qu'en 1997, je pourrais demander que l'on supprime ma condamnation pour infraction criminelle, puisque ce n'en est plus une?

M. Clair: Je ne connais pas la réponse à cette question.

M. Baribeau: Je dois avouer que je ne le sais pas. C'est un point que nous n'avons pas examiné.

La présidente: Notre attachée de recherche pourrait peut-être nous donner quelques renseignements à ce sujet.

Le sénateur Bryden: Je pense qu'il est arrivé des cas où cela s'est produit; en d'autres termes, les choses ont changé et les gens ont demandé des effets rétroactifs.

Mme Kristen Douglas, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement: Rien dans ce projet de loi ne traite de ce point. Toutefois, toute personne ayant un casier judiciaire peut demander une réhabilitation. J'imagine que si l'infraction est tellement mineure qu'elle a été englobée dans le processus des contraventions, cela entrerait en jeu, car le processus de réhabilitation comporte un certain pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Gigantès: Est-ce qu'une réhabilitation ne signifie pas que même si vous avez commis une mauvaise action, vous êtes pardonné?

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Bryden est en train de nous dire que la loi a été modifiée et que, en vertu de la nouvelle loi, les mauvais garnements ne sont plus considérés comme tels — à tout le moins pas aussi mauvais qu'avant.

Mme Douglas: Comme je l'ai dit, ce projet de loi n'est pas rétroactif au sens où l'a suggéré le sénateur Bryden. Toutefois, le mécanisme de réhabilitation a une incidence, par exemple, sur le traitement des demandes d'emploi. Aux termes de la législation sur les droits de la personne, certaines questions ne peuvent figurer sur un formulaire de demande d'emploi. Ainsi, on ne peut demander à un candidat s'il a déjà été reconnu coupable d'une infraction criminelle, car cela serait inconvenant. De fait, seules les infractions n'ayant pas fait l'objet d'une réhabilitation doivent être divulguées dans ce contexte.

When a pardon is granted, it does not mean that the act never took place, and the same would be true under the Contraventions Act. They are still offences and there will still be penalties, but they will not be criminal ones.

Senator Gigantès: We once had a member of Parliament who had been convicted of bank robbery and pardoned, and he objected to someone bringing up that fact in a newspaper article.

The Chair: I wish to thank the witnesses for their presentation this morning.

Is it the will of the committee to deal with this bill clause by clause at this time?

Senator Lewis: I move that we report the bill without amendment.

The Chair: Is the committee in agreement with that?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: We will do exactly that as soon as possible.

Senator Corbin: A number of concerns were raised. What happens to those concerns? Are they translated to the house? Is there a follow up?

The Chair: I have been asked to write a letter with respect to the need for plain language. I will distribute that letter to all members of the committee after it has been sent and I will also share with the committee any response I get to that letter.

I was also asked by Senator Doyle to write a letter on the committee's behalf asking which legislation has been passed but has not been proclaimed and therefore is not in force and effect. I will circulate that letter and the reply to it to members of the committee.

Senator Jessiman: You should also write to the various legislatures and attorneys general. Although these people have said that they are working with their counterparts, I think we should allow the provinces to confirm in writing or in person that they agree with this.

The Chair: Senator Jessiman, we have passed the bill. One of the provisions of the bill is that there must be negotiations with the provinces. Presumably those negotiations would involve at least the cabinet.

Senator Jessiman: Not according to what these people said today or what was said when this was reviewed in 1992. It was exactly the same situation and it was voted on. It is so easy to write a letter stating what we have heard and asking them to let us know within a week if it is otherwise. If they wish to make representations in connection with the bill, we will hear them. If they do not, and if we receive no correspondence from them, we can assume that they are satisfied and that we have complied with our own rules.

Lorsqu'une réhabilitation est octroyée, cela ne signifie pas que l'acte répréhensible n'a jamais été commis, et la situation resterait inchangée aux termes de la Loi sur les contraventions. Ces actes demeureront des infractions qui seront encore assorties de sanctions, mais il ne s'agira plus de sanctions pénales.

Le sénateur Gigantès: Le Parlement a déjà compté dans ses rangs un député reconnu coupable d'un vol de banque qui avait été réhabilité. Ce député avait dénoncé le fait qu'un article de journal ait mentionné cet acte.

La présidente: Je désire remercier les témoins qui ont comparu ce matin.

Le comité souhaite-t-il passer à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Lewis: Je propose qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Le comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous le ferons dès que possible.

Le sénateur Corbin: Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées. Que faisons-nous à cet égard? Seront-elles transmises à la Chambre? Y aura-t-il un suivi?

La présidente: On m'a demandé d'écrire une lettre pour demander qu'un langage clair soit utilisé. Je distribuerai cette lettre à tous les membres du comité lorsque je l'aurai envoyée, et je vous ferai connaître la réponse qu'on me fera parvenir.

Le sénateur Doyle m'a également demandé d'écrire une lettre au nom du comité pour demander quelles lois ont été adoptées mais n'ont pas été promulguées et ne sont donc pas en vigueur. Je distribuerai cette lettre ainsi que la réponse aux membres du comité.

Le sénateur Jessiman: Vous devriez également écrire aux différentes assemblées législatives ainsi qu'à tous les procureurs généraux. Bien que nos témoins aient indiqué qu'ils travaillaient de pair avec leurs homologues, je crois que nous devrions permettre aux provinces de confirmer leur accord par écrit ou en personne.

La présidente: Sénateur Jessiman, nous avons adopté le projet de loi. L'une des dispositions de celui-ci prévoit la tenue de négociations avec les provinces. Je présume que le Cabinet participera à ces négociations.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ce que nos témoins ont laissé entendre aujourd'hui, ni ce qui a été dit au moment de l'examen en 1992. La situation était exactement la même, et un vote a été pris à cet égard. Il est si facile d'écrire aux provinces pour leur dire ce que nous avons entendu et pour leur demander de nous faire savoir dans un délai d'une semaine si elles ne partagent pas ces opinions. Si elles désirent faire des déclarations au sujet du projet de loi, nous les entendrons. Si elles ne le souhaitent pas ou si elles ne répondent pas, nous pourrions présumer qu'elles sont satisfaites et que nous avons respecté nos propres règles.

The Chair: I can certainly write to the ministers of justice and attorneys general throughout the country saying that this committee has agreed to report this bill without amendment and that it was our understanding that negotiations have taken place, if that is the will of the committee.

Senator Beaudoin: It is the prerogative of the Crown, exercised by cabinet ministers, to decide when they will proclaim an act. It is a decision of the executive, not the legislative branch. Of course, the executive has the duty to proclaim as soon as possible, unless there are good reasons to do otherwise.

My recollection is that from time to time the Committee on the Scrutiny of Regulations sent letters to ministers asking when a certain act would be proclaimed. It is certainly within the function of the Committee on Legal and Constitutional Affairs to intervene as well.

The Chair: In what way would you like me to address this, Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: Are you suggesting a letter to the Minister of Justice?

The Chair: No. Senator Jessiman was suggesting that I should write to the governments of all the provinces and territories.

Senator Beaudoin: That is not my point. The federal minister is enough for the moment, in my opinion. Of course, if both levels of government are involved, there is no doubt that we may intervene and ask the provincial attorneys general what they are contemplating. We have done that before and I do not see why it cannot be done in the future.

Senator Lewis: With regard to the point about the unproclaimed statutes, I presume you would have to go back to 1867 to get the complete record.

The Chair: Senator Doyle, would you like us to put a limit on how far back we go?

Senator Doyle: Yes, 1867.

The Chair: Then we will go back to 1867.

I must say, honourable senators, that I am still somewhat puzzled as to what I am supposed to do as per Senator Jessiman's request.

Senator Jessiman: My point is that in 1992 it was brought to the attention of the committee by the Liberal senators that our rules provide that when a committee is considering legislation which concerns the provinces, generally speaking we would invite them to contact us either in writing or in person.

The last time we dealt with this matter the bureaucrats were here and senators on the other side said, "Bureaucrats are talking to bureaucrats. We want to hear from the attorneys general." The bureaucrats were not elected by the people. We will pass this legislation without following our own rules.

La présidente: Si tel est le désir du comité, je peux certainement écrire aux ministres de la Justice et aux procureurs généraux de tout le pays pour leur dire que le comité a convenu de faire rapport de ce projet de loi sans amendement et que nous avons cru comprendre que des négociations avaient eu lieu.

Le sénateur Beaudoin: C'est la prerogative de la Couronne, exercée par le Cabinet, de décider quand elle promulguera une loi. Cette décision relève du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif. Bien sûr, le pouvoir exécutif a le devoir de promulguer une loi dès que possible, à moins qu'il n'existe de bonnes raisons d'agir autrement.

Si je me souviens bien, le comité d'examen de la réglementation a de temps à autre écrit aux ministres pour leur demander quand une certaine loi serait promulguée. Le comité des affaires juridiques et constitutionnelles a certainement le pouvoir de faire de même.

La présidente: De quelle façon aimeriez-vous que j'intervienne, sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: Envisagiez-vous d'écrire au ministre de la Justice?

La présidente: Non. Le sénateur Jessiman suggérait que j'écrive aux gouvernements de toutes les provinces et des territoires.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas ce que je veux dire. À mon avis, il suffirait d'écrire au ministre fédéral. Évidemment, si les deux paliers de gouvernement sont en cause, nous pouvons intervenir et demander aux procureurs généraux des provinces quelles sont leurs intentions. Nous avons déjà procédé de la sorte, et je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas continuer à le faire.

Le sénateur Lewis: En ce qui concerne les lois qui n'ont pas été promulguées, je présume qu'il faudrait remonter à 1867 pour avoir une liste complète.

La présidente: Sénateur Doyle, aimeriez-vous que l'on détermine une date?

Le sénateur Doyle: Oui, 1867.

La présidente: Alors, nous remonterons jusqu'en 1867.

Je dois dire, honorables sénateurs, que je suis encore un peu perplexe quant à ce que je suis sensée faire concernant la demande du sénateur Jessiman.

Le sénateur Jessiman: Je signalais qu'en 1992, les sénateurs libéraux avaient attiré l'attention du comité sur le fait que nos règles prévoyaient que, lorsqu'un comité étudiait un projet de loi touchant les provinces, nous devions généralement les inviter à communiquer avec nous par écrit ou en personne.

La dernière fois que nous avons abordé cette question, c'était en présence de fonctionnaires, et les sénateurs de l'autre côté avaient dit qu'il s'agissait simplement de fonctionnaires parlant à d'autres fonctionnaires et qu'ils souhaitaient entendre les procureurs généraux. Les fonctionnaires n'ont pas été élus par la population. Nous sommes sur le point d'adopter cette loi sans respecter nos propres règles.

The Chair: Senator Jessiman there is a fundamental difference, however, between this bill and the bill of 1992. The bill of 1992 did not provide for joint federal-provincial agreements. This act does exactly that. It provides for that joint federal-provincial agreement which, therefore, by law, involves the consent of the provinces and the politicians of that province.

Senator Beaudoin: Do not forget that each time we amend the Criminal Code all provinces are deeply interested because they administer the Criminal Code. We may invite the Attorney General to come before this committee or the Canadian Bar Association or the provincial bar associations, and we do when the matter is very important, but I am not aware of a policy of sending a letter each time the Criminal Code is amended. That was not been my experience or that of prior chairmen. You may start that practice, Madam Chair.

The Chair: Thank you, Senator Beaudoin. I am simply the servant of the committee.

Senator Gigantès: Your point, Madam Chair, is irrefutable. If this legislation demands federal-provincial agreement, it means that the Attorney General of Canada will seek the agreement of the attorney general of each province. If one province does not give its agreement, that means that province is not in agreement. Why do we have to ask them whether they are in agreement when there is a mechanism provided by the legislation; in other words, the demand for consultation, through which they will express their agreement non-agreement?

The Chair: Is there general agreement with that?

Senator Corbin: You have answered my question to my satisfaction. I have no problem.

The Chair: Thank you, Senator Corbin.

Senator Jessiman: No letters.

The committee adjourned.

La présidente: Sénateur Jessiman, il existe cependant une différence fondamentale entre ce projet de loi et celui étudié en 1992. Ce dernier ne prévoyait pas qu'un accord devait intervenir entre le fédéral et les provinces. Ce projet de loi le fait. Il prévoit la conclusion d'un accord fédéral-provincial, ce qui, légalement parlant, ne peut se faire sans le consentement des provinces et des politiques de cette province.

Le sénateur Beaudoin: N'oubliez pas que chaque fois que nous modifions le Code criminel, toutes les provinces sont très intéressées parce qu'elles appliquent le Code criminel. Nous pouvons inviter à comparaître le procureur général, l'Association du Barreau canadien ou les associations juridiques provinciales, et c'est ce que nous faisons lorsque la question est très importante, mais, aucune politique n'exige à mon avis qu'on envoie une lettre chaque fois que le Code criminel est modifié. Ce n'est pas ce que j'ai fait ni ce qu'ont fait les présidents précédents. Vous pouvez toutefois adopter cette pratique, madame la présidente.

La présidente: Merci, sénateur Beaudoin. Je ne fais que me soumettre aux demandes du comité.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, votre argument est irréfutable. Si ce projet de loi exige que le fédéral et les provinces concluent un accord, cela signifie que le Procureur général du Canada cherchera à obtenir l'assentiment du procureur général de chaque province. Si une province ne le donne pas, cela signifie qu'elle est en désaccord. Pourquoi devrions-nous leur demander si elles sont d'accord si la loi prévoit un mécanisme à cette fin, à savoir la tenue de consultations qui permettront aux provinces d'exprimer leur accord ou leur désaccord?

La présidente: Les membres sont-ils d'accord?

Le sénateur Corbin: Vous avez répondu à ma question de façon satisfaisante. Je n'ai plus d'objection.

La présidente: Merci, sénateur Corbin.

Le sénateur Jessiman: Nous n'enverrons donc pas de lettres.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-16:

From the Department of Justice:

Richard Clair, Project Manager, Contravention Team;

Jean-Pierre Baribeau, Counsel, Contravention Team;

Gino Grondin, Counsel, Contravention Team.

Pour le projet de loi C-16:

Du ministère de la Justice:

Richard Clair, administrateur de projet, Équipe du projet sur les contraventions;

Jean-Pierre Baribeau, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions;

Gino Grondin, conseiller juridique, Équipe du projet sur les contraventions.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, May 9, 1996

Le jeudi 9 mai 1996

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Second and last Proceedings on:
Examination of Bill C-9,
An Act respecting the Law Commission of Canada.

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-9,
Loi concernant la Commission du droit du Canada.

First Proceedings on:
Examination of Bill C-13,
An Act to provide for the establishment
and operation of a program to enable
certain persons to receive protection in relation
to certain inquiries, investigations or prosecutions.

Premier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-13,
Loi instaurant un programme de protection
pour certaines personnes dans le cadre de
certaines enquêtes ou poursuites.

INCLUDING:
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(BILL C-9)

Y COMPRIS:
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-9)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Thursday, April 30, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Milne, seconded by the Honourable Senator Bonnell, for the second reading of Bill C-13, An Act to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Anderson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, mardi 30 avril 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Milne, appuyée par l'honorable sénateur Bonnell, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Milne propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 9, 1996

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne and Pearson (9).

In attendance: Mary Hurley and Kristen Douglas, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

For Bill C-9:

From the Department of Justice:

David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy Group.

For Bill C-13:

From the Department of the Solicitor General:

Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group;

Cpl. Jeff Warren, RCMP;

Warren Black, Senior General Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 23, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-9, An Act respecting the Law Commission of Canada.

The Chair made an opening statement.

Mr. David Paget made a statement.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-9 be reported without amendments.

The question being put on the motion, it was agreed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 30, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-13, An Act to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions.

Ms. Banulescu made a statement and, together with Cpl. Jeff Warren and Mr. Warren Black, answered questions.

It was agreed, — THAT the witnesses provide further information on the use of the terms "witness," "protectee," and "person" in Bill C-13 and on the composition of the Public Complaints Commission.

It was moved by the Honourable Senator Milne, — THAT Bill C-13 be reported to the Senate without amendments.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 9 mai 1996

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson (9).

Aussi présentes: Mary Hurley et Kristen Douglas, attachées de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Pour le projet de loi C-9:

Du ministère de la Justice:

David Paget, avocat général principal, Groupe des orientations globales.

Pour le projet de loi C-13:

Du ministère du Solliciteur général:

Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi;

Cpl Jeff Warren, GRC;

Warren Black, avocat général principal.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 23 avril 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada.

La présidente fait une déclaration.

M. David Paget fait une déclaration.

L'honorable sénateur Lewis propose — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-9 sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 avril 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites.

Mme Banulescu fait une déclaration et, aidée du cpl Jeff Warren et de M. Warren Black, répond aux questions.

Il est convenu — QUE les témoins fournissent d'autres précisions sur l'emploi des mots «témoin», «bénéficiaire» et «personne», ainsi que sur la composition de la Commission des plaintes du public.

L'honorable sénateur Milne propose — QUE le comité fasse rapport au Sénat du projet de loi C-13 sans amendement.

After debate, it was agreed that the question not be put at this time and that the Committee reflect on the testimony before making a decision on Bill C-13.

At 12:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après discussion, il est convenu que la motion ne soit pas mise aux voix à ce moment-ci et que le comité analyse les témoignages entendus avant de prendre une décision au sujet du projet de loi C-13.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 9, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-9, An Act respecting the Law Commission of Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 23, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 9 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 23 avril 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 9, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, respecting the Law Commission of Canada; and Bill C-13, to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.
[English]

The Chair: Good morning, senators. We will begin our meeting with consideration of Bill C-9, an act respecting the Law Commission of Canada. You will remember that at our meeting last week some concerns were expressed with respect to certain wording in the legislation, rather than with the legislation itself. We have asked the Department of Justice representatives, David Paget and Ms McCorkell-Hoy, to come back this morning to explain from their perspective the problems that arose at last week's meeting.

Let us begin with their report.

Mr. David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy Group, Department of Justice: Madam Chair, further to the issue raised at last week's meeting about the appropriateness of the provision in clause 18(1) regarding the appointment during pleasure of advisory council members by the commission, we did, indeed, undertake to research and to consider this issue. We have done so, with the assistance of the legislative drafter and administrative law experts in the Department of Justice.

My recollection of the concern is that it might be inappropriate for a body other than the Governor in Council to make appointments during pleasure. Our research indicates that the provision in the bill is appropriate. The general rule for the appointment of public officers is, in fact, that they are made "during pleasure."

This rule is reflected in the Interpretation Act, subsection 23(1). I will cite the relevant extract from it which states:

Every public officer... is deemed to have been appointed to hold office during pleasure only, unless it is otherwise expressed..

The term "public officer" is defined in an inclusive but not definitive way in the Interpretation Act itself. It provides that the phrase "includes any person in the public service of Canada." For greater certainty, Bill C-9 specifies that this general rule for public office holders during pleasure applies to members of the advisory council.

Failure to specify this in the legislation would leave doubt as to the application of the general rule set out in the Interpretation Act. In our judgment, this doubt would be undesirable. The bill resolves the doubt by stipulating that the appointments are "during pleasure" which is the more appropriate standard because it is

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 9 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel ont été renvoyés le projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada, et le projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour en faire l'étude.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.
[Traduction]

La présidente: Chers collègues, je vous souhaite le bonjour. Notre réunion débutera par l'examen du projet de loi C-9, Loi concernant la Commission du droit du Canada. Vous vous rappellerez qu'à notre dernière séance, la semaine dernière, le libellé du projet de loi, plutôt que le projet de loi comme tel, suscitait des préoccupations. Nous avons demandé à des représentants du ministère de la Justice, soit David Paget et Mme McCorkell-Hoy, de revenir ce matin nous exposer leur point de vue au sujet du problème de la semaine dernière.

Commençons par entendre ce qu'ils ont à nous dire.

M. David Paget, avocat général principal, Direction générale des politiques, ministère de la Justice: Madame la présidente, pour faire suite au point soulevé durant la séance de la semaine dernière concernant la pertinence du paragraphe 18(1), aux termes duquel les membres du Conseil consultatif sont nommés par la Commission à titre amovible, nous avons effectivement étudié la question. Nous l'avons fait avec l'aide du rédacteur du projet de loi et de juristes du ministère de la Justice spécialisés dans le droit administratif.

Si je me souviens bien, on craignait que des instances autres que le gouverneur en conseil ne puissent faire des nominations à titre amovible. Or, d'après nos recherches, cette disposition du projet de loi est bel et bien légale. La règle générale veut que les fonctionnaires publics soient nommés «à titre amovible».

Voici un extrait du paragraphe 23(1) de la Loi d'interprétation où est édictée cette règle:

...sauf disposition contraire..., les fonctionnaires publics sont réputés avoir été nommés à titre amovible.

La définition de «fonctionnaire public» est inclusive plutôt qu'explicite dans la Loi d'interprétation, selon laquelle l'expression désigne un «agent de l'administration publique fédérale». Pour plus de certitude, le projet de loi C-9 précise donc que la règle générale s'applique aux membres du Conseil consultatif.

En effet, sans cette précision, on aurait pu douter que cette règle s'applique, ce qui n'est pas souhaitable. Le projet de loi met les points sur les i et les barres sur les t en précisant que les nominations sont faites «à titre amovible», ce qui convient davantage comme norme parce que c'est la règle générale et, par

the general and, hence, more common standard of tenure. The Interpretation Act makes it clear that anything else is an exception to this general standard.

That, Madam Chair, is the response we have developed to the concern raised last week.

The Chair: Honourable senators, before we move to your questions, I wish to say that I had a conversation about this matter with Senator Beaudoin last week. Unfortunately, at the moment, he is not here to speak for himself. As a result of a conversation he had with Mary Dawson, the Assistant Deputy Minister of Justice, his difficulties concerning the legislation were resolved. He has since told me that he is prepared to proceed with the bill.

The Chair: Honourable senators, is it your wish that we proceed to clause-by-clause study of Bill C-9?

Senator Lewis: Madam Chair, I move that we report the bill without amendment.

The Chair: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: We will now move to consideration of Bill C-13.

I would invite Helen Banulescu, Warren Black and Corporal Jeff Warren of the RCMP to join us for our consideration of Bill C-13, to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions.

In the First Session of the Thirty-Fifth Parliament this bill was known as Bill C-78. That bill never reached the Senate. Thus, this is our first opportunity to take a look at it.

Please make your presentation and then we will proceed, I am sure, with some questions.

Ms Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group, Department of the Solicitor General of Canada: Madam Chair, it is, indeed, our pleasure to place Bill C-13, the Witness Protection Program Act, before this committee for its review and consideration.

Since the bill was first tabled in the House of Commons in March of 1995, we have tried to underline the importance of witness protection as one of the most effective law-enforcement tools.

As members of the committee may be aware, a high percentage of cases involving witness protection result in convictions, usually because of the testimony of the protected individual. For this reason, the RCMP have had a source witness protection program in place as an administrative program since 1984.

The purpose of this bill is to establish a legislative footing for the existing program in order to provide for, among other things, a clearly defined admission-criteria system for witnesses; a more consistent handling of cases across the country; a clear setting out of the responsibilities of both the police and the individuals entering the program; and a more defined management structure within the RCMP for the day-to-day operations of the program.

conséquent, la plus courante. La Loi d'interprétation est claire: toute autre forme de nomination est une exception à la règle.

Voilà, madame la présidente, notre réaction à la préoccupation exprimée la semaine dernière.

La présidente: Honorables sénateurs, avant de passer aux questions, j'aimerais préciser que je me suis entretenue de cette question avec le sénateur Beaudoin, la semaine dernière. Malheureusement, il n'est pas ici pour vous le dire lui-même, mais une conversation avec la sous-ministre adjointe de la Justice, Mary Dawson, a dissipé ses doutes. Il m'a depuis lors affirmé qu'il était disposé à voter en faveur du projet de loi.

Plaît-il aux honorables sénateurs de faire l'étude, article par article, du projet de loi C-9?

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

La présidente: Passons donc à l'examen du projet de loi C-13.

J'invite Helen Banulescu, Warren Black et le caporal Jeff Warren de la GRC à se joindre à nous pour examiner le projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites.

Durant la première session de la trente-cinquième législature, le projet de loi à l'étude a été déposé sous le numéro C-78. Il n'a jamais été renvoyé au Sénat. C'est donc la première fois que nous l'étudions.

Veuillez faire votre exposé, qui sera suivi, j'en suis sûre, de questions.

Mme Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: Madame la présidente, c'est avec plaisir que nous soumettons le projet de loi C-13 sur le programme de protection des témoins au comité pour étude.

Depuis que le projet de loi a été déposé pour la première fois à la Chambre des communes, en mars 1995, nous avons tenté de souligner l'importance de la protection des témoins comme moyen efficace de faire respecter la loi.

Comme les membres du comité le savent peut-être, le fait de protéger les témoins entraîne souvent des condamnations, en raison du témoignage donné par la personne protégée. C'est pourquoi la GRC a, depuis 1984, un programme administratif de protection des témoins.

Le projet de loi à l'étude a pour objet de donner un fondement légal au programme existant en vue de le doter, entre autres, d'un cadre d'admissibilité clairement défini pour les témoins; d'assurer une plus grande uniformité dans le traitement des cas partout au pays; de bien définir les responsabilités tant du service policier que des personnes qui sont admises au programme; et de mieux définir au sein de la GRC la structure de gestion voyant à son

The bill will also ensure that there is a complaints procedure in place and that an annual report is tabled in the House of Commons with respect to the operations of the program. In this manner, the federal witness protection program will become more open and accountable to the Canadian public.

When the bill was reviewed in the House of Commons Justice and Legal Affairs Committee, the government gave serious consideration to the concerns expressed by committee members. As a result, we made the necessary changes to make the bill a stronger piece of legislation. With your indulgence, I should like to highlight those changes for you, Madam Chair.

First, the legislation now makes it clear that the protection agreement between the witness and the police must state the obligations of both parties and not just those of the witness. The bill also was amended to ensure that, in addition to meeting all financial obligations, the individual in the program meets all legal obligations as well. This includes the custody and maintenance of children. A new provision was added to allow the commissioner to provide, on an emergency basis, protective services to a witness before a protection agreement has been signed.

In addition, while it remains an offence to disclose information about the whereabouts or identity of an individual in the program, it is now clear that a person must knowingly disclose this information to emphasize that the individual must have the requisite intent to be in breach of the section.

A new provision was added to make it clear that if an individual in the program chooses to disclose information about his location or identity, then it would not be an offence for the person to whom this information is revealed to disclose it, as long as certain safeguards are in place. For example, that disclosure cannot jeopardize the safety of the protected individual.

Finally, the government dropped the provision that would have provided protection from liability for the Crown and for RCMP officials as long as officials were acting in good faith in running the program.

Although there are similar provisions in U.S. and Australian legislation, the government agreed with the committee that individuals should have recourse to the courts, if necessary.

As I mentioned earlier, one of the key goals of the bill is to make the program more open, transparent and accountable. In this fashion, we certainly hope to avoid intentional misunderstandings.

To conclude my remarks, the witness protection program bill is intended to serve the needs of both the public and law enforcement. My colleagues and I look forward to your comments to assist us in meeting this overall objective.

The Chair: Thank you, Ms Banulescu.

fonctionnement au jour le jour. Le projet de loi fait aussi en sorte qu'il existe une procédure de plainte et qu'un rapport annuel est déposé à la Chambre des communes concernant le fonctionnement du programme. Ainsi, le programme fédéral de protection des témoins sera plus transparent et permettra de rendre de meilleurs comptes à la population canadienne.

Lorsque le projet de loi a été étudié par le comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, le gouvernement a bien tenu compte des préoccupations exprimées par les membres. Nous avons donc effectué les changements nécessaires pour rendre le projet de loi plus musclé. Si vous me le permettez, j'aimerais vous décrire ces changements.

Tout d'abord, le projet de loi modifié prévoit explicitement que l'accord de protection passé entre le témoin et le service policier doit établir les obligations des deux parties, non pas seulement celles du témoin. Le projet de loi a aussi été modifié pour faire en sorte que, en plus de respecter toutes ses obligations financières, le témoin protégé dans le cadre du programme assume aussi toutes ses responsabilités légales, y compris la garde et l'aliment des enfants. On a aussi ajouté une nouvelle disposition qui permet au commissaire de fournir de toute urgence des services de protection à un témoin avant la signature d'un accord de protection.

De plus, bien que le fait de divulguer de l'information au sujet des allées et venues ou de l'identité d'une personne protégée dans le cadre du programme demeure une infraction, il est maintenant clair que celui qui communique le renseignement doit l'avoir fait sciemment. En effet, il faut bien comprendre que, pour être jugée coupable, la personne doit avoir eu l'intention de commettre l'infraction.

Une autre disposition a été ajoutée pour bien préciser que, si le témoin protégé décide de fournir des renseignements sur l'endroit où il se trouve ou sur son identité et si la personne à qui il a fourni cette information la dévoile, cette dernière ne commet pas une infraction à condition de respecter certaines mesures de protection, par exemple de ne pas compromettre la sécurité du témoin protégé.

Enfin, le gouvernement a retiré la disposition qui aurait dégagé la Couronne et les dirigeants de la GRC de toute responsabilité dans l'administration du programme s'ils avaient agi de bonne foi.

Bien que les lois des États-Unis et de l'Australie comportent de telles dispositions, le gouvernement convient avec le comité que les bénéficiaires du programme devraient pouvoir en appeler devant les tribunaux, au besoin.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, un des principaux objectifs du projet de loi consiste à rendre le programme plus ouvert, plus transparent et à rendre de meilleurs comptes. De cette façon, nous espérons certes éviter tout malentendu intentionnel.

Avant de répondre à des questions, je tiens à préciser que le projet de loi concernant le programme de protection des témoins est conçu pour répondre aux besoins tant du public que des forces d'application de la loi. Il nous tarde, à mes collègues et à moi, de connaître votre opinion, car elle nous aidera à atteindre cet objectif global.

La présidente: Madame Banulescu, je vous remercie.

Senator Beaudoin: Madam Chair, I am somewhat concerned with clause 13. I find it to be vague. Could you explain why it is vague?

Ms Banulescu: Clause 13 was put in for the protection of the individual. Someone who is signing a form and is asked, "Is this your true identity?" should not be penalized because they are giving their new identity as opposed to their old identity. It is simply protection for the person who is living under a new name.

Senator Beaudoin: Is that person not obliged to live under the new name?

Corporal Jeff Warren, Royal Canadian Mounted Police: There are situations in which, for example, we acquire a passport in the new identity of one of our protectees. The law which governs those who issue passports requires that certain information be given, information which may include disclosure of previous identities. We have a process in place whereby that information is not made known to the normal record keeping system of the passport office. Therefore, if that person goes for a new passport five years down the road, they will not be required, nor will they be breaking the law, if they do not make reference to their previous identity. Generally, it is an administrative process on federal and provincial government forms which requires that previous identities be recorded.

Senator Beaudoin: You do keep records nevertheless, do you not?

Mr. Warren: Absolutely.

Senator Gigantès: I am alarmed by the words you used at the beginning when you stated "making the system more open and accountable to the Canadian public." I can just see what might happen as a result of freedom of information and access to information legislation. Is it not the main purpose of this bill to protect the witness? Is that protection not based on secrecy about the previous identity of this witness?

Ms Banulescu: You are absolutely correct. When we refer to the system being more open and accountable, it is simply putting on the table the procedures or policies that govern the system, for example, with respect to admission criteria. It is fair that the public should know, if they are applying to the program, how they are selected or rejected. That is the information contained in the bill. In terms of the names and identities in individual cases, of course, that information will never be revealed.

Senator Gigantès: The other thing that perturbs me is this. You said that if a protected witness reveals his or her previous name to someone else and that someone else discloses it, then no one is at fault.

Ms Banulescu: This is an issue that was discussed at length at the committee hearings. Originally, the bill would have made it an offence for the person to reveal the information that was given to him. However, the committee felt that it would be a limitation on the freedom of the media to do their job. If I, as a

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, l'article 13 du projet de loi me préoccupe un peu. Je le trouve vague. Pourriez-vous m'en expliquer la raison?

Mme Banulescu: L'article 13 vise à protéger la personne. Il ne faudrait pas que la personne signant un formulaire dans lequel on lui demande s'il s'agit de sa véritable identité soit pénalisée parce qu'elle décline sa nouvelle identité plutôt que l'ancienne. Il s'agit simplement d'une forme de protection pour ceux qui refont leur vie sous un nouveau nom.

Le sénateur Beaudoin: Cette personne n'est-elle pas obligée de vivre sous son nouveau nom?

Caporal Jeff Warren, Gendarmerie Royale du Canada: Il faut prévoir certaines situations, par exemple lorsque nous faisons établir un passeport au nouveau nom d'un de nos protégés. La loi relative à la délivrance des passeports exige la fourniture de certains renseignements, y compris peut-être au sujet d'identités antérieures. Nous avons en place un processus grâce auquel ce renseignement ne fait pas partie du système habituel de données du Bureau des passeports. Par conséquent, si la personne protégée demande le renouvellement de son passeport cinq ans plus tard, elle n'est pas requise de fournir son identité antérieure et elle n'enfreint pas la loi si elle ne le fait pas. En règle générale, les formulaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux exigent que la personne fournisse ses identités antérieures.

Le sénateur Beaudoin: Vous conservez tout de même ces données, n'est-ce pas?

M. Warren: Bien sûr.

Le sénateur Gigantès: Les mots que vous avez utilisés au début de votre exposé, lorsque vous avez dit qu'il fallait rendre le système plus transparent et rendre de meilleurs comptes à la population canadienne m'inquiètent. Je peux facilement prévoir ce qui arrivera si quelqu'un invoque la liberté d'accès à l'information et la Loi d'accès à l'information. Le projet de loi à l'étude n'a-t-il pas pour objet principal de protéger le témoin? Cette protection ne repose-t-elle pas sur le secret entourant l'identité antérieure du témoin?

Mme Banulescu: Vous avez tout à fait raison. Lorsque nous disons qu'il faut rendre le système plus transparent et rendre de meilleurs comptes, nous parlons simplement de rendre publiques la procédure ou les directives qui s'y appliquent, par exemple les critères d'admission. Le public a le droit de savoir comment se fait la sélection des témoins admis au programme. C'est ce que prévoit le projet de loi. Quant aux coordonnées et à l'identité des témoins individuels, naturellement, il n'est pas question de révéler ces renseignements.

Le sénateur Gigantès: Un autre détail me trouble. Vous dites que, si un témoin protégé révèle son identité antérieure à quelqu'un et que ce quelqu'un la dévoile, il n'y a pas d'infraction.

Mme Banulescu: Cette question a fait l'objet d'un long débat lors des audiences du comité de la Chambre. À l'origine, aux termes du projet de loi, la personne qui avait communiqué le renseignement aurait commis une infraction. Toutefois, le comité estimait que cela entravait la liberté de la presse. Si, en tant que

witness, go to the media and say, "This was my name and my location," and I am not penalized, then the person to whom I am giving the information should be able to reveal it, as long as that individual is not endangering my safety or the safety of another witness, and as long as the integrity of the program is not being damaged. There are safeguards kept in the bill. There are limitations.

Senator Gigantès: There are ethical journalists and there are unethical journalists. There are ethical newspapers and unethical newspapers. There are some reporters who I would not trust with anything. I am a former reporter myself. I think you are endangering the witness with such a provision. I find it perturbing.

Senator Milne: I have a list of questions for which I think we should get the answers on the record.

First, is this witness protection program intended to replace all other similar programs in Canada, for example, the ones run by cities and provinces?

Mr. Warren: No, it is not. In fact, unknown to many there are probably more witnesses relocated and protected by municipal police departments than there are by the RCMP. Those programs will continue. The only assistance cases which are being looked after by a municipal police department would be those which require an identity change, in which case they will have to come to the RCMP. However, they can also continue with those cases which they will do without an identity change, of which they do many. Not all witness protection cases involve an identity change. About 30 per cent or less involve an identity change.

Senator Milne: How does someone become eligible for inclusion in this program?

Ms Banulescu: As I mentioned previously, there are admission criteria listed. They can be found in clause 7. To run through them, the RCMP will have to consider the risk to the security of the person; the danger to the community of taking this person into the system; the nature of the inquiry and the investigation or the prosecution; the value of the information or evidence and the ability of the person to adjust to the program; and any other relevant factors. Those are the criteria that must be run through before taking someone into the program.

Senator Milne: Why is this program under the responsibility of the commissioner of the RCMP rather than directly under the responsibility of the Solicitor General?

Ms Banulescu: The bill tries to maintain a balance between allowing the commissioner sufficient flexibility to run the day-to-day operations of the RCMP while at the same time maintaining enough accountability to Parliament and the public. You can see that in terms of the annual report that must be tabled and in one of the clauses which requires the commissioner to take notice of any instructions from the Solicitor General in terms of the administration of the program. It is a bit of a balancing act. However, it was felt more appropriate for the

témoin, je déclarais aux médias: «Voici le nom que je portais auparavant et l'endroit où je vivais», que je n'étais pas punie, alors les personnes à qui je donne ce renseignement devraient pouvoir le révéler, tant et aussi longtemps qu'elles ne compromettent pas ma sécurité ou celle d'autres témoins et que cela ne nuit pas à l'intégrité du programme. Le projet de loi prévoit des mesures de protection. Il existe certaines restrictions.

Le sénateur Gigantès: Certains journalistes ont une conscience, d'autres pas, tout comme il existe des journaux qui respectent le code d'éthique et d'autres, moins. Je connais des journalistes auxquels je ne dirais même pas bonjour. Je suis moi-même un ex-journaliste. À mon avis, pareille disposition met en danger le témoin. J'en suis troublé.

Le sénateur Milne: J'ai une liste de questions dont j'aimerais que la réponse figure officiellement dans le compte rendu.

Tout d'abord, ce programme de protection des témoins vise-t-il à remplacer tous les autres programmes analogues qui existent au Canada, par exemple ceux des municipalités et des provinces?

M. Warren: Non, il ne les remplace pas. En fait, bien des personnes ignorent que les services policiers municipaux protègent probablement plus de témoins que la GRC. Ces programmes continueront d'exister. Les seuls cas relevant d'un service de police municipale où l'on prêterait main forte seraient ceux où il faut que le témoin change de nom, auquel cas le service policier doit s'adresser à la GRC. Toutefois, le service municipal continuera de s'occuper des cas où il n'est pas nécessaire de changer le nom du témoin, et ceux-ci sont nombreux. Tous les cas de protection des témoins ne requièrent pas forcément un changement d'identité. Seulement 30 p. 100 d'entre eux au plus l'exigent.

Le sénateur Milne: Comment devient-on admissible à ce programme?

Mme Banulescu: Comme je l'ai mentionné plus tôt, le projet de loi prévoit des critères d'admission, à l'article 7: il faudra que la GRC tienne compte du risque couru par le témoin pour sa sécurité; du danger résultant pour la collectivité de son admission au programme; de la nature de l'enquête ou de la poursuite; de la valeur des renseignements ou des éléments de preuve que fournit le témoin et de sa capacité à s'adapter au programme; et de tout autre facteur pertinent. Voilà les critères qui détermineront si le témoin est admis au programme.

Le sénateur Milne: Pourquoi ce programme relève-t-il du commissaire de la GRC plutôt que du solliciteur général?

Mme Banulescu: Le projet de loi essaie d'établir un juste équilibre entre la souplesse dont a besoin le commissaire pour voir au fonctionnement de la GRC au jour le jour et la reddition de comptes au Parlement et à la population. Ainsi, il faut déposer un rapport annuel et, dans l'un des articles du projet de loi, on exige que le commissaire tienne compte des instructions reçues du solliciteur général concernant l'administration du programme. C'est un peu une question d'équilibre. Toutefois, on estimait plus à propos de confier au commissaire le fonctionnement au jour le

commissioner to become involved in the day-to-day operations while the minister is accountable, ultimately, to Parliament and the public.

Senator Milne: It is in effect holding Parliament, through the Solicitor General, one further step away, rather than just at arm's length?

Ms Banulescu: Yes.

Senator Milne: Under what circumstances would a foreign national be admitted into the program?

Ms Banulescu: You can find provision for that in clause 14(2) of the bill. It is not a clause which we expect will be used frequently. That is why it requires that two ministers of the Crown approve a foreign national coming into the program. The approval of the Solicitor General of Canada would be required to get the person into the program. As well, the approval of the Minister of Citizenship and Immigration would be required to approve the person actually coming into the country.

Senator Milne: How does this initiative help protected persons become self-sufficient members of society and not be permanently on the dole?

Mr. Warren: Senator, each relocation plan has a lifespan of approximately six months during which time we will assist in supporting these individuals in their day-to-day expenses. At the same time, we remove them from the oftentimes criminal element in which they have been involved, in many cases all their lives. We provide job training assistance in terms of finances to allow them to get further job training. We give them an environment that many of these people have never experienced before whereby they are not subjected to criminals on a day-to-day basis.

This legislation will provide the formal platform to enable us to continue doing that. There is a lifespan on our plans. They know when the plan will end. They are encouraged, in fact almost forced, to become self-sustaining, usually within six months at best. Oftentimes, it might last for one year. At the end of that time, basically, the support payments are no longer there. During that year they have had time to gain extra training.

Senator Lewis: Madam Chair, I have two matters. The first concerns the bill itself and the other is more of a practical matter.

I refer to clause 8(b)(iii), the obligations on the part of the protectee. The protectee must:

...meet all legal obligations incurred by the protectee, including any obligations regarding the custody and maintenance of children.

I am wondering about the spouse.

Ms Banulescu: What about the spouse?

Senator Lewis: You refer to the children.

Ms Banulescu: As you can see it says, "including any obligations regarding..." It is not exclusive. There may be other obligations. However, the committee felt that it was important to

jour et de laisser au ministre le soin de rendre des comptes au Parlement et, en bout de ligne, à la population canadienne.

Le sénateur Milne: N'est-ce pas une façon, en passant ainsi par le solliciteur général, d'éloigner davantage le Parlement du processus?

Mme Banulescu: Oui.

Le sénateur Milne: Dans quel contexte admettrait-on un ressortissant étranger dans le programme?

Mme Banulescu: Cette disposition se trouve au paragraphe 14(2) du projet de loi. On ne prévoit pas s'en servir souvent. C'est pourquoi elle exige que deux ministres approuvent l'admission au programme. Ainsi, il faudra obtenir l'approbation du solliciteur général du Canada pour l'admission au programme et celle du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration pour l'entrée au pays.

Le sénateur Milne: Comment cette initiative aide-t-elle les témoins protégés à devenir des membres autonomes de la société, plutôt que de vivre aux crochets des autres?

M. Warren: Sénateur, chaque plan de réinstallation a une durée d'environ six mois durant lesquels nous aidons les personnes protégées à faire face aux dépenses quotidiennes. Simultanément, nous les retirons du milieu criminel dans lequel elles ont souvent toujours vécu. Nous les aidons à se trouver un emploi en leur payant des cours de formation. Nous leur fournissons un milieu de vie que beaucoup d'entre elles n'ont jamais connu auparavant et qui leur permet de ne pas côtoyer des criminels tous les jours.

Le projet de loi à l'étude nous permettra de continuer officiellement à le faire. Par contre, nos plans ont une durée limitée. Les témoins protégés savent qu'il y a une fin. Ils sont encouragés, en fait, presque obligés à devenir autonomes, habituellement dans les six mois, au mieux. Il arrive souvent que le soutien dure un an. Au bout de ce délai, toutefois, les paiements cessent. Durant cette année, le témoin a eu le temps de parfaire sa formation.

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, j'ai deux questions. La première porte sur le projet de loi lui-même, tandis que la seconde est de nature plus pratique.

Je me reporte au sous-alinéa 8 b)(iii), soit les obligations de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire doit:

... s'acquitter de ses obligations juridiques, notamment celles qui concernent la garde des enfants et le versement d'une pension alimentaire à leur égard.

Je me pose des questions au sujet du conjoint.

Mme Banulescu: Que voulez-vous dire au sujet du conjoint?

Le sénateur Lewis: Vous faites mention des enfants.

Mme Banulescu: Comme vous pouvez le voir, il est indiqué: «notamment celles qui concernent...» Ce n'est donc pas exclusif; il peut y avoir d'autres obligations. Toutefois, le comité a pensé

give an example, and the example they gave was the custody and maintenance of children. It does not exclude any others.

Senator Lewis: Any legal obligation is included, is that right?

Ms Banulescu: That is right.

Senator Lewis: My next question deals with identity. As I understand it, the person is admitted to the program but it may be for only a period of time and that period may be terminated. During that period, they would have a new identity. If they are taken off the program by the commissioner, the person would revert, I presume, to their original identity, would they not?

Mr. Warren: They would continue in their new identity. The life of the program, if you will, the six months or one year, primarily refers to financial support. I will use the word "financial" generically here but it is the support based on a day-to-day, ongoing basis. In terms of their identity, that continues for the rest of their life unless they choose themselves to revert back to their old identity. We would strongly discourage that. The new identity should continue for the rest of their life.

Senator Lewis: From a practical point of view, when you refer to identity, presumably that means a change of name.

Mr. Warren: Yes, among other things.

Senator Lewis: Name change probably falls under provincial jurisdiction, does it not?

Mr. Warren: It does.

Senator Lewis: What follows then in terms of provincial records?

Mr. Warren: Generally speaking, the provincial records are the first link in the chain. Once all the provincial records are changed, be it driver's licence, birth certificate, change-of-name certificate, which is all through the vital statistics departments of each province, then the next link in the chain is the federal identity part. That is when we in Ottawa become involved. We facilitate things like income tax, Revenue Canada, social insurance numbers, passports and citizenship. There are about 30 federal departments with which we deal from time to time. Indian treaty cards are another example.

The provincial side is the first step. We have protocols in place with the provinces for security.

Senator Lewis: That is what I was wondering. Will the federal authorities contact the provincial authorities and arrange a change of vital statistics there?

Mr. Warren: In fact, it is the police agency in the province which deals with the provincial agencies, be it vital statistics or the ministry of transportation for driver's licences. The police agencies and the attorneys general of the provinces deal with those provincial departments.

qu'il était important de donner un exemple et l'exemple retenu a été celui de la garde des enfants et du versement d'une pension alimentaire à leur égard. Cela n'exclut aucune autre obligation.

Le sénateur Lewis: Toute obligation juridique est incluse, n'est-ce pas?

Mme Banulescu: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Mon autre question se rapporte à l'identité. D'après ce que je comprends, toute personne admise au programme peut l'être pour une période limitée, laquelle peut prendre fin. Au cours de cette période, la personne aurait une nouvelle identité. Si le commissaire la retire du programme, elle reprendrait, j'imagine, son identité initiale, n'est-ce pas?

M. Warren: Elle continuerait à avoir sa nouvelle identité. La durée du programme, si vous voulez, les six mois ou l'année, se rapporte essentiellement à l'appui financier. J'utilise le mot «financier» au sens générique du terme, mais il s'agit en fait de l'appui quotidien, continu. La personne en question conserve sa nouvelle identité pour le reste de sa vie, à moins qu'elle ne choisisse de reprendre son ancienne identité, ce que nous décourageons fortement. La nouvelle identité devrait être conservée pour le reste de sa vie.

Le sénateur Lewis: D'un point de vue pratique, lorsque vous parlez d'identité, cela signifie sans doute un changement de nom.

M. Warren: Oui, entre autres choses.

Le sénateur Lewis: Le changement de nom relève probablement de la compétence provinciale, n'est-ce pas?

M. Warren: Effectivement.

Le sénateur Lewis: Que se passe-t-il en matière de dossiers provinciaux?

M. Warren: En général, les dossiers provinciaux sont le premier maillon de la chaîne. Lorsque tous les dossiers provinciaux sont modifiés, qu'il s'agisse du permis de conduire, de l'acte de naissance, du certificat de changement de nom, c'est-à-dire les dossiers de tous les ministères de statistiques démographiques de chaque province, on passe alors au maillon suivant de la chaîne, soit la compétence fédérale, qui vise l'identité. C'est à ce moment-là que nous entrons en jeu, à Ottawa. Nous facilitons certaines choses comme l'impôt sur le revenu, Revenu Canada, les numéros d'assurance sociale, les passeports et la citoyenneté. Nous traitons avec près de 30 ministères fédéraux. Les cartes de traités avec les Indiens sont un autre exemple.

L'aspect provincial est la première étape. Nous avons des protocoles avec les provinces en matière de sécurité.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je me demandais. Les autorités fédérales contacteront-elles les autorités provinciales pour modifier les statistiques démographiques?

M. Warren: En fait, c'est la police provinciale qui traite avec les organismes provinciaux, lorsqu'il s'agit de statistiques démographiques, ou avec le ministère des Transports dans les cas des permis de conduire. La police et les procureurs généraux des provinces traitent avec ces ministères provinciaux.

Once those documents are acquired and collected, they then come to us. We, the RCMP, facilitate the federal side of it by liaising with the 30 various departments which I mentioned previously.

Senator Lewis: Consider a provincial vital statistics record of birth and that sort of thing, would there be some change made in their records? If there is not, I could go into a provincial department and order a birth certificate or find an identity. If the change is recorded on the records, would that change show up there?

Mr. Warren: In fact, the changes are not recorded on the records which would be accessible through the provisions of access to information legislation, for example. Our cases, those of the Ontario Provincial Police or the Sûreté du Québec are withdrawn from the normal chain of records, be they electronic or paper. They are stored securely by the various contacts in the different departments in the different provinces. They are taken out of the system, if you will.

Senator Lewis: Someone could not go in and say, "I want to find out what happened to this person. I know he may have been a witness. I want to trace down whether he has changed his name." Would that be possible?

Mr. Warren: Those records are removed from the loop. The only information they will get is anything referring to the original identity. Anything to do with the new identity has been removed from the loop in terms of the normal record-keeping systems.

Senator Lewis: I presume then, too, that this change of identity would apply to the person's family, the wife and children.

Mr. Warren: It does.

Senator Lewis: All that is followed through, is it?

Mr. Warren: It is, yes.

Senator Doyle: I am still concerned about the areas about which Senator Lewis was speaking. In the first place, you have a number of people who are now living under this protection. They have been in the program for a considerable amount of time.

Were any of them consulted in the writing of this legislation? I am thinking specifically of the area in which their protection might be taken away from them. Did someone give you advice on what should be in place? I am not suggesting you would be told what to do, but I would think that a person living in the system would be inclined to tell you what really did worry him, his wife or his children.

Ms Banulescu: Probably one of the most effective spokespeople on behalf of people not happy with the program is a lawyer by the name of Barry Swadron. He appeared before the committee and made an excellent presentation. As a result of his testimony, the government decided to eliminate a clause which would have precluded individuals from suing the government so long as the RCMP acted in good faith.

Une fois ces documents rassemblés, ils nous sont envoyés. À la GRC, nous facilitons les aspects fédéraux de la question en établissant une liaison avec les 30 ministères divers dont j'ai parlé plus tôt.

Le sénateur Lewis: Si l'on prend l'exemple des statistiques démographiques provinciales liées aux actes de naissance, et cetera, par exemple, des modifications seraient-elles apportées aux dossiers? Sinon, je pourrais me présenter à un ministère provincial et demander un acte de naissance ou trouver une identité. Si le changement est inscrit, apparaîtrait-il dans les dossiers de ce ministère?

M. Warren: En fait, les changements ne sont pas inscrits dans les dossiers accessibles en vertu des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, par exemple. Les cas dont nous nous occupons, ceux de la police provinciale de l'Ontario ou de la Sûreté du Québec, sont retirés des dossiers normaux, qu'il s'agisse de données électroniques ou sur papier. Ils sont entreposés en lieu sûr dans les divers ministères des diverses provinces. Ils sont extraits du système, si vous voulez.

Le sénateur Lewis: Quelqu'un pourrait très bien demander: «Je veux savoir ce qui est arrivé à cette personne. Je sais qu'elle a peut-être joué le rôle d'un témoin et je veux savoir si elle a changé de nom.» Cela serait-il possible?

M. Warren: Ces dossiers sont retirés du système. Les seuls renseignements qu'il obtiendrait se rapporteraient à l'identité initiale. Tout ce qui a trait à la nouvelle identité est retiré du système habituel de tenue des dossiers.

Le sénateur Lewis: J'imagine donc que ce changement d'identité s'appliquerait à la famille de la personne en question, à son épouse et à ses enfants.

M. Warren: Effectivement.

Le sénateur Lewis: Vous allez jusqu'au bout, n'est-ce pas?

M. Warren: Oui.

Le sénateur Doyle: Je me pose encore des questions au sujet des points soulevés par le sénateur Lewis. En premier lieu, vous avez un certain nombre de personnes qui bénéficient actuellement de cette protection. Elles font partie du programme depuis beaucoup de temps.

Avez-vous consulté de ces personnes au moment de la rédaction de cette loi? Je pense en particulier au cas où cette protection ne leur serait plus accordée. Avez-vous été conseillé au sujet de ce qu'il faudrait prévoir? Loin de moi l'idée de vous dire ce qu'il faut faire, mais je pense que quiconque fait partie de ce système serait enclin à vous dire ce qui l'inquiète véritablement, ce qui inquiète son épouse ou ses enfants.

Mme Banulescu: L'avocat Barry Swadron est probablement l'un des porte-parole les plus efficaces de ceux qui ne sont pas satisfaits du programme. Il a comparu devant le comité et a fait un excellent exposé. Par suite de son témoignage, le gouvernement a décidé d'éliminer un article qui aurait empêché les personnes de poursuivre le gouvernement, tant que la GRC aurait agi de bonne foi.

He was probably the best advocate for people who had been in the system or who had been rejected by it and who had concerns. The government listened to his presentation and, as a result, changed the bill. Now people can go not only to the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission, but if they are not happy with the results they can go to the courts for redress.

Senator Doyle: I have great respect for Mr. Swadron. However, I am not sure that he would be sensitive to all the peculiar anxieties of a fugitive, and I refer not to a fugitive from justice but a fugitive from one's own identity.

Would there be no appeal in the name of the commissioner? If the RCMP has said, "You are out," is there nowhere that that person can turn to say, "I need protection for my own very good reasons, and I deserve another hearing"?

Mr. Warren Black, Senior General Counsel, Department of the Solicitor General of Canada: Senator, first, subclause 9(2) requires that before removing anyone from the program the commissioner notify the protectee and allow him or her to make representations.

Senator Doyle: They make representations to him, not to any other party.

Mr. Black: No, to the commissioner. While there is no formal appeal from the commissioner's decision, if in any way that decision was taken unfairly, I believe an application for judicial review could be brought in the Federal Court. It is not a formal appeal. However, you can always ask the courts to review the decisions of government officials who act unfairly.

Senator Doyle: Very frequently it is difficult to have any outside party review a case where provision for that review is not stated in the law.

Forgive me here for having seen too many movies in my time. However, I see the purpose of the police is to find out whether the law is being broken. They are constantly searching for the bad guys — and should be — but let us take a situation where they have had someone who has assisted them in a case and who has earned his hidden identity. Let us assume the police have reason to believe that that fellow may also know something about another crime down the line and that they go to him and say, "Charlie, you did not tell us what was going on down here. Let us hear what you have to say about that." He says, "No, I do not know anything about that." Then the police say, "Well, because of failure to disclose information, you lose your membership in the club." I am not saying that would happen. I am only saying that perhaps it would be discreet to make sure it does not. There should be some limitation on how long they can expect one source of information to continue to supply information. Am I unnecessarily raising a bogeyman here?

Il a sans doute été le meilleur avocat de ceux qui ont fait partie du système, qui en ont été rejetés et qui ont eu des inquiétudes à cet égard. Après avoir entendu son exposé, le gouvernement a modifié le projet de loi. Maintenant, les personnes concernées peuvent non seulement saisir la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada de la question qui les intéresse, mais peuvent aussi avoir recours aux tribunaux si elles ne sont pas satisfaites des résultats.

Le sénateur Doyle: J'ai beaucoup de respect pour M. Swadron. Toutefois, je ne suis pas sûr qu'il était sensible à toutes les anxiétés particulières d'un fugitif; je ne parle pas ici de ceux qui fuient la justice, mais de ceux qui fuient leur identité.

Ne pourrait-on pas prévoir un appel au nom du commissaire? Si la GRC disait: «Vous ne bénéficiez plus du système», la personne ne pourrait-elle pas dire: «J'ai besoin de protection pour des raisons très personnelles et je mérite d'être de nouveau écouté»?

M. Warren Black, avocat général principal, ministère du Solliciteur général du Canada: Sénateur, tout d'abord, le paragraphe 9(2) exige qu'avant de mettre fin à la protection d'un bénéficiaire, le commissaire doive prendre les mesures utiles pour l'en informer et lui donner la possibilité de présenter des observations.

Le sénateur Doyle: On lui présente des observations à lui, pas à une autre partie.

M. Black: Non, on présente des observations au commissaire. Alors qu'on ne peut en appeler officiellement de la décision du commissaire, je crois qu'il est possible de demander un recours judiciaire à la Cour fédérale, si tant est que la décision ait été prise injustement. Ce n'est pas un appel officiel. Toutefois, il est toujours possible de demander aux tribunaux d'examiner les décisions des représentants du gouvernement qui auraient agi injustement.

Le sénateur Doyle: Il est très souvent difficile de faire examiner un cas par une tierce partie, lorsque la loi ne prévoit pas un tel examen.

Pardonnez-moi si je suis allé trop souvent au cinéma. J'imagine toutefois que la police est là pour déterminer s'il y a infraction de la loi. Elle est constamment à la recherche des méchants — chose qu'elle doit faire — mais imaginons le cas d'une personne qui aurait aidé la police et qui aurait donc mérité sa nouvelle identité. Supposons que la police ait raison de croire que cette personne sait également quelque chose au sujet d'un crime et lui demande: «Pierre, vous ne nous avez pas dit ce qui se passait. Dites-nous ce que vous savez de ce crime.» La personne pourrait répondre: «Non, je ne sais rien.» La police lui répondrait alors: «Puisque vous ne voulez pas nous communiquer ces renseignements, vous ne pouvez plus être membre du club.» Je ne dis pas que cela pourrait se produire. Je dis simplement qu'il serait peut-être bon de faire en sorte que cela ne se produise pas. Il faudrait imposer une limite de temps et déterminer jusqu'à quel moment la police peut s'attendre à ce qu'une source d'information continue à lui communiquer des renseignements. Pensez-vous que je cherche inutilement la petite bête?

Mr. Warren: In terms of being a source of information, I will not say that never happens. However, it is rare that any of our clients in the program are used as an informant following admission to the program or, even more strongly, used as an agent. When we take someone into the program it is our greatest desire to remove them entirely from the criminal milieu. We do not encourage them to be informants. Nor do we encourage them while they are in the program to be agents.

In fact, some authorities at very high levels have to be given in order to use a protectee as a formal agent where we would actually task them. As I say, our greatest wish is that they will not be giving us information on criminal activity, or at least seeking out that information to give to us in return for money, for example. There seems to be a perception that they will continue to be an informant after they are in the program, unless I am misunderstanding part of your question.

Senator Doyle: I was not trying to say that there was something wrong with the practice of pursuing a normal piece of police work. I was simply wondering whether there should be some protection for the party concerned, not perhaps in a situation where he failed to disclose information about the case in which he had been involved and so had not been admitted into the program, but something that would stipulate that the failure to disclose would not be attached to a case that did not involve his coming under the program in the first place. Do you have my meaning?

Mr. Warren: I am not sure I do. Are you speaking about the disclosure of the fact that a person is on the program during court proceedings, for example, surrounding the case that resulted in his being on the program?

Senator Doyle: The bill states "or failed to disclose information." I wonder if there would be protection for the client in those circumstances.

Mr. Warren: At which clause are you looking, senator?

Senator Doyle: I am reading from our summary of the bill with regard to clauses 8 to 10. It says that the commissioner would be allowed to terminate protection if "in the opinion of the commissioner" the witness had materially misrepresented or failed to disclose information. Is that a correct assessment?

Senator Pearson: It would have to be relevant to the admission to the program.

Mr. Warren: If we sign someone up for the program, we will ask him what his financial liabilities are, or how much money he owes, which is a concern of ours because we sometimes become responsible for those debts. If he tells us in our interviews during the application-processing phase of the operation that he does not owe any money and we then find out three months down the road that he has all the bill collectors in British Columbia looking for him because he owes a half a million dollars, then that, conceivably, could be grounds for termination.

M. Warren: Je ne dirais pas qu'il n'arrive jamais qu'une telle personne devienne une source d'information. Toutefois, il est rare qu'un de nos clients du programme soit utilisé comme informateur ou comme agent après son admission au programme. Lorsque nous admettons quelqu'un au programme, nous tenons essentiellement à l'extraire complètement du milieu criminel. Nous ne l'encourageons pas à devenir informateur et nous ne l'encourageons pas non plus, pendant qu'il fait partie du programme, à devenir agent.

En fait, il faut que les ordres viennent de très haut pour que l'on utilise un bénéficiaire comme agent officiel. Comme je le dis, tout ce que nous voulons, c'est qu'il ne nous donne pas de renseignements sur des activités criminelles ou au moins, qu'il ne cherche pas à nous les donner, pour de l'argent, par exemple. Il me semble que vous pensez qu'il continuera à être informateur après avoir bénéficié du programme, à moins que je ne comprenne pas bien votre question.

Le sénateur Doyle: Je ne cherchais pas à démontrer que le travail normal de la police n'est pas parfait. Je me demandais simplement s'il ne faudrait pas prévoir une mesure de protection pour la personne en question, pas nécessairement au cas où elle ne communiquerait pas des renseignements touchant l'affaire à laquelle elle aurait été mêlée, ce qui l'aurait empêché de bénéficier du programme, mais une mesure stipulant que la non-communication de renseignements ne viserait pas une affaire n'ayant pas donné lieu à son admission au programme en premier lieu. Comprenez-vous ce que je veux dire?

M. Warren: Je n'en suis pas sûr. Voulez-vous parler du fait que l'on révèle qu'une personne fait partie du programme, au cours d'une procédure judiciaire relative à l'affaire ayant entraîné son admission au programme, par exemple?

Le sénateur Doyle: Le projet de loi stipule: «des renseignements importants... ne lui ont pas été communiqués». Je me demande si une protection serait prévue pour le client dans ces cas-là.

M. Warren: De quel article parlez-vous, sénateur?

Le sénateur Doyle: Je cite le résumé du projet de loi relatif aux articles 8 à 10. Il est indiqué que le commissaire peut mettre fin à la protection dans les cas où: «à son avis», des renseignements importants ne lui ont pas été communiqués ou l'ont été de façon erronée. Est-ce bien cela?

Le sénateur Pearson: Il s'agit de renseignements importants touchant à l'admission au programme.

M. Warren: Lorsque nous admettons une personne au programme, nous lui demandons des renseignements sur ses engagements financiers, ou combien d'argent elle doit, ce qui est important pour nous, car il arrive parfois que nous devenions responsables de ses dettes. Si cette personne nous dit au cours des entrevues relatives à sa demande qu'elle ne doit pas d'argent et que nous découvrons trois mois plus tard que tous les agents de recouvrement de Colombie-Britannique la recherchent, car elle leur doit 500 000 \$, cela pourrait justifier que l'on mette fin à sa protection.

Failing to disclose their backgrounds is what we are speaking of here — financial, medical, family responsibilities, criminal backgrounds, any of a number of things. That is the kind of disclosure we are contemplating, not disclosure about crime that had been going on, or about criminal activities.

Senator Doyle: Are you saying, then, that if there was an attempt by the RCMP to toss the person out of the program for failing to give information that they believed he had about another crime, that that would never occur?

Mr. Warren: Not in my experience, no. I am not saying that it could not happen, but it certainly has not, to my knowledge, in the four years that I have been involved full time in working on the program, nor could I anticipate something like that happening.

Senator Doyle: The only way you could anticipate it would be if someone in the program had ever been questioned about a second incident of criminal behaviour.

Mr. Warren: One that they had been involved in, for example?

Senator Doyle: Maybe other than the case that had led to their being taken into the program in the first place.

Mr. Warren: Knowing what that subsection was intended to do, I am having a difficult time envisioning such a situation surfacing. From past experience, I just cannot see that happening. I certainly cannot see their failure to give us information about other criminal activities, for example, being grounds for termination. We do not force any of our informants to give us information. It is all supposed to be voluntary.

Senator Doyle: You are simply talking about their personal status, are you?

Mr. Warren: That is correct.

Senator Doyle: Could it not say "information about their personal circumstances"?

Senator Pearson: The phrase "information relevant to the admission of the protectee to the Program" seems to cover that; does it not?

Mr. Warren: We thought that it did.

Senator Doyle: I find those words, "to disclose information," standing alone —

Senator Pearson: They do not stand alone.

Senator Doyle: There is an "or" before you get to anything else.

Mr. Warren: Information that they might have pertaining to other criminal activity would not be relevant to their admission to the program. It is not one of the things that we would weigh as an entry requirement.

Senator Doyle: We are talking here about termination.

Senator Pearson: It does not stand alone in the bill.

Senator Gigantès: Following up briefly on what Senator Doyle said, am I to understand that you may suspect that someone who is about to enter the program might have been

Nous voulons parler ici de la non-communication des antécédents — des responsabilités financières, médicales, familiales, des antécédents criminels, de plusieurs autres choses. C'est le genre de communication que nous recherchons, non pas des renseignements sur le crime ou sur des activités criminelles.

Le sénateur Doyle: Êtes-vous donc en train de dire que la GRC ne pourrait jamais renvoyer la personne du programme sous prétexte qu'elle n'aurait pas donné de renseignements sur un autre crime, renseignements que, d'après la GRC, elle pourrait avoir?

M. Warren: D'après mon expérience, cela n'est jamais arrivé. Je ne dis pas que cela ne pourrait pas se produire, mais, à ma connaissance, cela n'est jamais arrivé depuis les quatre années où je travaille à plein temps dans le cadre du programme; je ne pense pas non plus que cela pourrait se produire.

Le sénateur Doyle: Vous pourriez le penser uniquement si un bénéficiaire du programme était interrogé au sujet d'un deuxième incident de comportement criminel.

M. Warren: Un incident auquel il aurait été mêlé, par exemple?

Le sénateur Doyle: Peut-être un incident autre que celui qui aurait entraîné son admission au programme en premier lieu.

M. Warren: Connaissant l'objet de ce paragraphe, j'ai du mal à imaginer une telle situation. D'après mon expérience, je ne peux simplement pas l'imaginer. Je ne peux certainement pas imaginer que la non-communication de renseignements sur d'autres activités criminelles, par exemple, justifie que l'on mette un terme à la protection. Aucun de nos informateurs n'est tenu de nous donner des renseignements. Tout est sensé être volontaire.

Le sénateur Doyle: Vous parlez simplement de la situation personnelle, n'est-ce pas?

M. Warren: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Cet article ne pourrait-il pas indiquer: «des renseignements sur sa situation personnelle»?

Le sénateur Pearson: La phrase: «renseignements importants touchant à l'admission au programme de celui-ci» semble englober une telle notion, n'est-ce pas?

M. Warren: C'est ce que nous croyons.

Le sénateur Doyle: À mon avis, les mots des «renseignements importants ne lui ont pas été communiqués», sont isolés...

Le sénateur Pearson: Ils ne le sont pas.

Le sénateur Doyle: Il y a un autre alinéa tout de suite après.

M. Warren: Les renseignements qu'il pourrait avoir à propos d'une autre activité criminelle ne toucheraient pas à son admission au programme. Ce n'est pas un facteur dont nous tiendrions compte comme condition d'admission.

Le sénateur Doyle: Nous parlons ici de la fin de la protection.

Le sénateur Pearson: Il y a tout un contexte dans ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Pour donner brièvement suite aux propos du sénateur Doyle, dois-je comprendre que vous pourriez penser qu'une personne qui va être admise au programme pourrait

involved in some other criminal activity and you turn a blind eye because it is, in your view, to the advantage of justice to forget that particular activity of theirs in order to get them to testify in a big case?

Mr. Warren: Absolutely not, senator. In fact, we have taken people on to the program who are, when admitted to the program, still facing charges before the court. They have already been charged for crimes in which they have participated. We have to work within that. If it turns out that they go to jail as a result of being convicted of the crime with which they are charged, we will work with Correctional Services Canada to offer them protection while doing time. We definitely do not turn our back on it.

Fairly extensive interviews are conducted. Generally speaking, we know in what they have been involved. Some of them are certainly not choir boys, by any stretch of the imagination, but we do not turn a blind eye to it. In fact, part of the agreement which we currently sign with our protectees includes a clause stating that if anything surfaces during their life on the program we will follow up on it very earnestly, and they agree to that at the start.

Senator Gigantès: What happens in the case of an inheritance? If you have taken Mr. Jones off the street and changed his name to Smith, and Mr. Jones' rich old uncle dies and leaves him \$1 million, then what happens?

Mr. Warren: The possibility exists that he will not be found under his new identity and he will lose out on his inheritance. I have not seen such a situation before.

Senator Gigantès: Is there any mechanism by which the new Mr. Smith would not be deprived of his inheritance?

Mr. Warren: One would hope that during the course of attempting to find him the responsible parties would speak with the police who have jurisdiction in the area where he is from. One would hope that that police agency would find out that he was on a witness protection program, be it the program of the RCMP or the Metropolitan Toronto Police, and turn the information over to the appropriate people in order that he could be found and therefore be eligible to gain his inheritance. It is conceivable that he could miss out on the inheritance, although I have not seen such a situation.

Senator Gigantès: By the way, Senator Lewis, if a couple adopts a legitimately born child in Quebec, then the record of that child's birth is changed. The birth certificate says that the adoptive parents are the natural parents.

If you are a gangster who would like to put a bullet in the head of Mr. Jones because he squealed during a trial, and you find out that he has a rich uncle, you wait for the rich uncle to die, or you kill the rich uncle, and then you find Mr. Jones and put a bullet in his head.

Senator Bryden: My questions are mostly for clarification. The definition of "witness" is an interesting one. "Witness" is defined as a person who requires protection because of risk to the security of that person due to assisting in an investigation, for example, as well as a person who is related to that person.

avoir été mêlée à une activité criminelle sur laquelle vous fermeriez les yeux puisque, à votre avis, ce serait dans l'intérêt de la justice d'oublier cette activité particulière de manière à ce que la personne en question puisse témoigner dans le cadre d'une affaire importante?

M. Warren: Absolument pas, sénateur. En fait, nous avons des bénéficiaires qui, au moment de leur admission au programme, font encore l'objet de poursuites. Ils ont déjà été accusés de crimes. Nous devons en tenir compte. S'il arrive qu'ils soient emprisonnés après avoir été reconnus coupables du crime dont ils étaient accusés, nous nous entendons avec le Service correctionnel du Canada pour leur offrir une protection pendant qu'ils purgent leur peine. Il n'est absolument pas question de s'en désintéresser.

Des entrevues assez approfondies sont menées. En général, nous sommes au courant de leurs activités. Il est évident que certains d'entre eux ne sont pas des enfants de chœur, mais nous ne fermons pas les yeux là dessus. En fait, l'entente que nous signons avec nos bénéficiaires stipule que si quelque chose apparaît pendant qu'ils font partie du programme, nous l'examinerons de très près; ils sont d'accord sur ce point, au départ.

Le sénateur Gigantès: Qu'arrive-t-il en cas d'héritage? Si vous avez pris dans la rue un M. Dupont, que vous lui avez donné le nom de Lapière et que l'oncle richissime de M. Dupont meurt et lui laisse 1 million de dollars en héritage, que se passe-t-il?

M. Warren: Il est possible qu'on ne le retrouve pas sous sa nouvelle identité et qu'il perdra son héritage. Je n'ai jamais entendu parler d'un pareil cas.

Le sénateur Gigantès: Y a-t-il un mécanisme qui ferait en sorte que le nouveau M. Lapière ne perdrait pas son héritage?

M. Warren: Il faudrait espérer qu'au cours des recherches, les parties responsables contacteraient la police de la région dont il vient. Il est à espérer que la police découvrirait qu'il fait partie d'un programme de protection des témoins, qu'il s'agisse du programme de la GRC ou de celui de la police de la communauté urbaine de Toronto, et qu'elle remette ce renseignement aux personnes intéressées, afin que celles-ci puissent le retrouver et lui donner ainsi accès à son héritage. Il est concevable qu'il puisse perdre son héritage, mais je n'ai encore jamais vu pareille situation.

Le sénateur Gigantès: Soit dit en passant, sénateur Lewis, si un couple adopte un enfant légitime au Québec, l'acte de naissance de cet enfant est modifié et indique que les parents adoptifs sont les parents naturels.

Si vous êtes un gangster qui aimerait bien tirer une balle dans la tête de M. Jean, parce qu'il a vendu la mèche au cours d'un procès, et que vous découvrirez qu'il a un oncle fortuné, vous attendez que ce dernier meurt, ou vous le tuez, puis vous trouvez M. Jean et lui tirez une balle dans la tête.

Le sénateur Bryden: Mes questions visent essentiellement à clarifier certains points. La définition de «témoin» est intéressante. «Témoin» désigne une personne qui a besoin de protection, sa sécurité étant mise en danger du fait qu'elle a participé à une enquête, par exemple, ainsi qu'une personne ayant des liens avec celle-ci.

It appears that the protection available to spouses or children arises from the risk to the original person. If the original person is shot while leaving court after giving evidence, there is no risk left to him, but there may be considerable risk to his wife or children. Since there is no risk left to him, how do you, under this definition, bring the wife or children under protection? Another situation would be that the original person is so intimidating, for whatever reason, that no one will touch him; therefore there is no risk to him.

Ms Banulescu: The bill is not intended to cover that. Subclause (b) under "witness" states:

a person who, because of their relationship to or association with a person referred to in paragraph (a), may also require protection ...

I do not think it is meant to exclude that just because the original person is no longer at risk because they may have died; it is not that the family members are not intended to be covered, they are.

Senator Bryden: I have no doubt that that is the intention. My question is whether in fact that definition covers that situation. As we all know, the first place you get the intention of an act is from reading the words of it. If every one is satisfied that that is so, then I do not have any problem with it.

To move on from that definition, it is intended that "witness" includes the person providing the information and also that person's dependents. Under clause 6 of the bill, a witness is not admitted to the program unless certain things happen. One of those things is that they enter into an agreement.

Since "witness" includes spouse and dependents, do you anticipate there will be separate agreements for those persons as well?

Mr. Warren: We currently do it that way now, senator, for anyone over the age of majority. We enter into separate agreements with the spouse and any children who are over the age of 18. I cannot imagine that that will change. In terms of our program I expect that we will continue to do it that way and have separate agreements with each of the participants over the age of majority.

Senator Bryden: Under clause 8(b)(i), "protection" is deemed to include an obligation on the part of the protectee — it is interesting that we are using the word "protectee" here instead of "witness" — to give the information or evidence or participate as required in relation to the inquiry, investigation or prosecution to which the protection relates.

Under the definition of "witness," once again, if there is a family member, suppose a spouse, who has information, or if the police have reasonable and probable grounds to believe that that spouse also has information, when she enters into her agreement in order to get the protection, which presumably she is getting because her husband is at risk, is that witness or protectee

Il semble que la protection offerte au conjoint ou aux enfants découle du danger que court la première personne. Si celle-ci est tuée au moment où elle quitte le tribunal après avoir témoigné, elle ne court plus aucun danger, mais son épouse ou ses enfants peuvent courir un danger considérable. Puisqu'elle ne court plus aucun danger, comment, en vertu de cette définition, accordez-vous une protection à l'épouse ou aux enfants? Dans un autre cas, la personne en question pourrait être si intimidante, pour quelque raison que ce soit, que personne n'osera s'attaquer à elle; par conséquent, elle ne court aucun danger.

Mme Banulescu: Le projet de loi n'est pas conçu pour régler pareils cas. À l'alinéa b), sous «témoin», on peut lire:

soit, en raison de ses liens avec la personne visée à l'alinéa a) et pour les motifs qui y sont énoncés, peut également avoir besoin de protection...

Je ne pense pas que cela vise à l'exclure uniquement parce que la première personne ne court plus de danger, puisqu'elle peut être décédée; ce n'est pas que la protection des membres de la famille ne soit pas prévue, elle l'est.

Le sénateur Bryden: Il ne fait aucun doute dans mon esprit que telle est l'intention. Je me demande si en fait cette définition englobe une telle situation. Comme nous le savons tous, l'intention d'une loi se révèle à la lecture de celle-ci. Si tout le monde est convaincu que tel est le cas, cela ne me pose alors pas de problème.

Toujours dans le cadre de cette définition, il est indiqué que le «témoin» est la personne qui fournit des renseignements et aussi les personnes à charge de cette personne. En vertu de l'article 6 du projet de loi, un témoin doit remplir certaines conditions pour pouvoir bénéficier du programme. L'une de ces conditions, c'est qu'il conclue un accord.

Puisque la notion de «témoin» englobe le conjoint et les personnes à charge, prévoyez-vous des accords distincts pour ces personnes également?

M. Warren: C'est ce que nous faisons à l'heure actuelle, monsieur le sénateur, dans le cas de ceux qui sont majeurs. Nous concluons des accords distincts avec le conjoint et les enfants de plus de 18 ans. Je ne peux pas imaginer que cela pourrait changer. En ce qui concerne notre programme, je pense que nous continuerons à procéder de la sorte et que nous aurons des accords distincts pour chacun des participants majeurs.

Le sénateur Bryden: Au sous-alinéa 8 b)(i), «protection» est réputée comprendre une obligation de la part du bénéficiaire — il est intéressant que l'on utilise le mot «bénéficiaire» ici au lieu du mot «témoin» — de fournir les renseignements ou les éléments de preuve requis dans le cadre de l'enquête ou de la poursuite qui a rendu nécessaire la protection.

Là encore, selon la définition de «témoin», si un membre de la famille, par exemple l'épouse, a des renseignements, ou si la police a des motifs raisonnables et probables de croire que l'épouse a également des renseignements, lorsqu'elle conclut un accord pour obtenir la protection qu'elle obtiendra probablement, puisque son mari court un danger, ce témoin ou ce bénéficiaire

required to divulge whatever information she or he may have about the incident, since they must sign the same agreement?

Mr. Warren: In fact, they would be two separate agreements.

Senator Bryden: However, the obligation would be there, would it not?

Mr. Warren: Let us assume that the husband is the potential protectee. The way I read this, the obligation to give the information falls on the shoulders of the protectee, the husband, but that does not automatically or necessarily carry over to the spouse if you learn after the fact that she may have some information. One would hope that she would any way. She has nothing to lose if she is on the program, and the threat should not increase by her strengthening the Crown's case, for example, in the scenario you have laid out, senator.

From reading this provision, I would say that the protectee himself, but not necessarily his spouse, would be required to give that information.

Senator Bryden: "Protectee" is defined as a person who is receiving protection under the program. If this person is receiving protection under the program, then presumably they get that protection by carrying out the obligations specified in the act. I do not expect you to come up with an answer instantaneously to that inquiry.

Senator Gigantès: May I ask a supplementary question on this point?

Senator Bryden: Certainly.

Senator Gigantès: To come back to the case of the husband and wife when the husband is your source of information, if in such case you have some reason to believe that the wife might have additional information, would you feel that she is obliged to reveal it before she signs the agreement to be herself a protectee?

Senator Bryden: I thought that is what I asked. You phrased it much better, Senator Gigantès.

Mr. Warren: In practical terms, I would like to think that she would be obliged. Having said that, we have no means of forcing her to do that.

Senator Gigantès: Except to say you will not take her into the program. Are you obliged to take her into the program, or would the clause specifying that the commissioner can remove someone from the program for good reasons be a threat you could use to make her talk?

The Chair: Surely, we could carry this logical thought to the extreme. She is in the program because she is the spouse of the protectee, not for her own sake. Would she not therefore have two ways of entering the program? She could enter the program as a witness herself, or she could enter the program as the spouse of the witness, and, in that case, would the obligations not be somewhat different?

Mr. Warren: I would say yes, absolutely. It is a scenario to which I must admit I have difficulty relating. I have not seen it. Normally, in a situation like that, the wife coming onto the

est-il tenu de communiquer les renseignements dont il dispose à propos de l'incident, puisqu'il doit signer le même accord?

M. Warren: Il y aurait en fait deux accords distincts.

Le sénateur Bryden: Toutefois, l'obligation existerait, n'est-ce pas?

M. Warren: Supposons que le mari soit le bénéficiaire potentiel. D'après mon interprétation, l'obligation de fournir les renseignements incombe au bénéficiaire, au mari, mais elle ne se transmet pas automatiquement ou nécessairement à l'épouse, si vous apprenez, après coup, qu'elle peut avoir des renseignements. On espère qu'elle en a de toute façon. Elle n'a rien à perdre si elle fait partie du programme, et la menace ne devrait pas s'accroître du fait qu'elle consolide l'argument de la Couronne, par exemple, dans le scénario que vous nous avez exposé, monsieur le sénateur.

D'après mon interprétation de cet article, je dirais que le bénéficiaire lui-même, mais pas nécessairement son épouse, est tenu de fournir ces renseignements.

Le sénateur Bryden: «Bénéficiaire» désigne une personne protégée en vertu du programme. Si cette personne est protégée en vertu du programme, elle bénéficie probablement de cette protection en s'acquittant des obligations précisées dans la loi. Je ne m'attends pas à une réponse instantanée de votre part.

Le sénateur Gigantès: Puis-je poser une question complémentaire?

Le sénateur Bryden: Certainement.

Le sénateur Gigantès: Pour revenir au cas du mari et de l'épouse, lorsque le mari est votre source de renseignements, si en pareil cas, vous avez quelque motif de croire que l'épouse pourrait avoir des renseignements supplémentaires, pensez-vous qu'elle est tenue de les donner avant de signer l'accord qui lui permettra de devenir bénéficiaire?

Le sénateur Bryden: C'est la question que j'ai posée, me semble-t-il. Vous l'exprimez d'une bien meilleure façon que moi, sénateur Gigantès.

M. Warren: À toutes fins pratiques, j'aimerais croire qu'elle serait obligée de le faire. Ceci étant dit, nous n'avons aucun moyen de la forcer à le faire.

Le sénateur Gigantès: Sauf si vous lui dites que vous ne l'admettez pas au programme. Êtes-vous obligé de l'admettre au programme ou bien, l'article précisant que le commissaire peut retirer quelqu'un du programme pour de bonnes raisons pourrait-il vous servir de menace, vous permettant ainsi de la forcer à parler?

La présidente: Nous pourrions certainement pousser cette logique à l'extrême. Elle fait partie du programme uniquement parce qu'elle est l'épouse du bénéficiaire. Ne pourrait-elle donc pas être admise au programme de deux façons différentes? Elle pourrait l'être en tant que témoin elle-même, ou en tant qu'épouse du témoin et, dans ce cas, les obligations ne seraient-elles pas quelque peu différentes?

M. Warren: Je dirais que oui, absolument. C'est un scénario que j'ai du mal à imaginer, je dois l'avouer. Je n'ai jamais vu pareille situation. Habituellement, en pareil cas, l'épouse qui est

program with her husband will give voluntarily that information, as I said earlier, in the hopes of strengthening the Crown's case. I cannot imagine a scenario where we would have to even consider applying any pressure to force her to do that. I am not saying it could not happen, but I certainly have not seen it.

Senator Bryden: As I read this, not only is she probably acting in her best interests and in the best interests of the Crown to do that, but she does not have any choice in the way the bill is written.

Senator Gigantès: She does not have any choice but to give extra information supplementary to what her husband has.

Senator Bryden: That is right, if she is to truthfully fulfil the obligations that are required under the agreement.

Senator Lewis: I make one observation there. Clause 8 states a protection agreement is deemed to include an obligation, so it presumes that there would be an agreement. In other words, if a spouse is included because of the previous provisions, she would not have these obligations unless —

Senator Bryden: She has to sign the protection agreement.

Senator Lewis: If she does not sign the protection agreement, she is not under these obligations.

Senator Bryden: She cannot be protected if she does not sign the protection agreement.

Senator Milne: In that case, she can probably be protected any way, because by not protecting her you would be then putting her husband, the major witness, at risk, as well as the children. Therefore, whether she said what she had to say or not, she would still have to be protected.

Mr. Warren: Perhaps I should make mention that in a practical sense the current agreements we sign with our protectees make no mention whatsoever to them giving evidence. They deal with the obligations of the protectee in terms of not divulging their identity and not committing wilful acts that will result in their identity or location being known. They talk about how much they will receive each month for their rent, telephone, hydro, et cetera. They talk about our obligations and that we will do certain things in terms of providing a handler to be there, a shoulder to cry on, if you will.

Nowhere in the agreement does it make mention of obligations or what may be perceived to be an obligation to give evidence.

Senator Bryden: We had a lesson yesterday in the Senate on what "deemed" means. I accept everything you have said about the way you are operating now and that there is no requirement. However, this bill states that a protection agreement is deemed to include an obligation. Therefore, after this bill is passed, you cannot enter into a protection agreement that is not deemed to include these obligations.

admise au programme avec son mari donne volontairement ces renseignements, comme je l'ai dit plus tôt, dans l'espoir de consolider l'argument de la Couronne. Je ne peux pas croire qu'il faudrait envisager d'exercer des pressions sur elle pour la forcer à le faire. Je ne dis pas que cela ne pourrait pas arriver, mais je n'ai certainement jamais vu pareille situation.

Le sénateur Bryden: D'après mon interprétation, non seulement agit-elle probablement dans ses meilleurs intérêts et dans les meilleurs intérêts de la Couronne, mais elle n'a pas d'autre choix compte tenu du libellé du projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Elle ne peut que fournir des renseignements supplémentaires et complémentaires à ceux de son mari.

Le sénateur Bryden: C'est exact, si elle doit sincèrement s'acquitter des obligations requises en vertu de l'accord.

Le sénateur Lewis: Permettez-moi de faire une observation. L'article 8 indique que l'accord de protection est réputé comporter une obligation; il suppose donc qu'il y aurait un accord. En d'autres termes, si une épouse est englobée en raison des dispositions précédentes, elle n'aurait pas de telles obligations à moins que...

Le sénateur Bryden: Elle doit signer l'accord de protection.

Le sénateur Lewis: Si elle ne signe pas l'accord de protection, elle n'a pas à s'acquitter de ces obligations.

Le sénateur Bryden: Elle ne peut pas être protégée si elle ne signe pas l'accord de protection.

Le sénateur Milne: Dans ce cas, elle peut probablement être protégée de toute façon, parce que le fait de ne pas la protéger ferait courir à son mari, le principal témoin, un danger, ainsi qu'aux enfants. Par conséquent, qu'elle dise ce qu'elle a à dire ou non, il faudrait toujours assurer sa protection.

M. Warren: Peut-être devrais-je indiquer qu'à toutes fins pratiques, les accords actuels que nous concluons avec nos bénéficiaires n'indiquent nullement qu'ils doivent fournir des éléments de preuve. Ces accords traitent des obligations du bénéficiaire, lequel ne doit pas communiquer son identité et ne doit pas commettre d'actes intentionnels susceptibles de faire connaître son identité ou le lieu où il se trouve. Ces accords traitent du montant d'argent qu'il va recevoir chaque mois pour son loyer, son téléphone, son électricité, et cetera. Ils traitent de nos obligations et du fait que nous désignerons un responsable de son cas qui sera là pour l'aider, si vous voulez.

Nulle part dans l'accord est-il fait mention d'obligations ou de ce qui pourrait être perçu comme l'obligation de fournir des éléments de preuve.

Le sénateur Bryden: Hier au Sénat, nous avons eu un cours sur la définition de «réputé». J'accepte tout ce que vous avez dit au sujet de la manière dont vous fonctionnez actuellement et du fait qu'il n'y a aucune obligation. Toutefois, ce projet de loi stipule que l'accord de protection est réputé comporter une obligation. Par conséquent, après l'adoption de ce projet de loi, il ne sera pas possible de conclure un accord de protection qui n'est pas réputé comporter ces obligations.

The freedom you are talking about now, and that which you now have, all these obligations are deemed to be in every protection agreement that you will enter into in the future.

Senator Gigantès: According to clause 8(b)(i), if the wife has information in addition to that of the husband, then she is obliged to produce it. If one finds that she has not produced it, is that sufficient cause for the commissioner to throw her out of the program, thereby possibly endangering the children?

Senator Milne: The answer would have to be "no." If the commissioner threw her out of the program, he would in effect be throwing the husband out of the program.

Senator Bryden: Clause 6(2), which provision was added to the bill after your appearance before the Commons committee, states:

...the Commissioner may, in the case of emergency, and for not more than ninety days, provide protection to a person who has not entered into a protection agreement.

Why do we use the term "person" here where we use "witness" throughout? "Witness" is broadly defined. Is this a new category? Is there a hierarchy? Do you start with a person, then become a witness and then a protectee?

Ms Banulescu: The terminology "protectee" was intended for drafting purposes to mean someone who is receiving protection or someone who has been approved and is in the program. "Witness" was used to cover someone who is a candidate and has not signed the agreement yet.

You raise an interesting point, senator. Obviously, if someone has not entered into a protection agreement, they are a witness. Perhaps that was overlooked as a result of drafting this quickly. It is certainly intended not to cover "protectee." It is someone who is a potential candidate, has not gone through the process, yet is under a threat. The committee felt there should be a provision to provide protective services for a set period of time.

Senator Lewis: It might be, I presume, during an investigation into the person you are interviewing.

Mr. Warren: You may be evaluating as to whether in fact they will be a credible or effective witness.

Senator Bryden: I will not belabour the point, but if you go back to look at the definition of "witness," I do not know what is left out.

Clause 7 sets out factors to be considered in determining whether a witness should be admitted to the program. I find one of the factors interesting. Clause 7(b) states:

(b) the danger to the community if the witness is admitted to the Program;

Can someone tell me under what circumstances the community would be in greater danger if a person is admitted to the program? What community are we talking about? Is it the one he is leaving, or the one he is going to?

Vous parlez de liberté; toutes ces obligations sont réputées figurer dans chaque accord de protection que vous conclurez à l'avenir.

Le sénateur Gigantès: D'après le sous-alinéa 8 b)(i), l'épouse qui dispose d'autres renseignements que ceux fournis par son mari, est obligée de les donner. Si l'on découvre qu'elle ne les a pas fournis, cela donne-t-il le droit au commissaire de la rejeter du programme, faisant ainsi courir un éventuel danger aux enfants?

Le sénateur Milne: La réponse doit être «non». Si le commissaire la rejetait du programme, il rejetterait en fait le mari du programme.

Le sénateur Bryden: Le paragraphe 6(2), qui a été ajouté au projet de loi après votre comparution devant le comité des communes, stipule ce qui suit:

...le commissaire peut, en situation d'urgence, fournir une protection pendant une période maximale de 90 jours à une personne avec laquelle un accord de protection n'a pas été conclu.

Pourquoi utilise-t-on le mot «personne» dans cet article, alors que le mot «témoin» est utilisé dans tout le projet de loi? La définition de «témoin» est vaste. S'agit-il d'une nouvelle catégorie? Y a-t-il une hiérarchie? Commencez-vous par la notion de personne, puis de témoin et enfin, de bénéficiaire?

Mme Banulescu: A des fins de rédaction, le terme «bénéficiaire» devait désigner une personne qui reçoit une protection ou une personne qui a été approuvée et qui est admise au programme. Le terme «témoin» désignait une personne qui est candidate et qui n'a pas encore signé l'accord.

Vous soulevez un point intéressant, monsieur le sénateur. De toute évidence, si une personne n'a pas conclu d'accord de protection, elle est un témoin. Peut-être cela a-t-il été négligé, du fait que la rédaction a été rapide. Cela est certainement conçu pour ne pas englober la notion de «bénéficiaire». Il s'agit d'une personne qui est un candidat éventuel, qui n'est pas passée par le processus et qui cependant court un danger. Le comité a pensé qu'il fallait prévoir un article stipulant des services de protection pour une période limitée de temps.

Le sénateur Lewis: Cela pourrait s'appliquer, j'imagine, à l'examen d'une personne à laquelle vous faites subir une entrevue.

M. Warren: On pourrait évaluer si en fait elle sera un témoin crédible ou efficace.

Le sénateur Bryden: Je ne veux pas insister sur ce point, mais si l'on revient à la définition de «témoin», je ne vois pas ce qu'elle exclut.

L'article 7 énonce les facteurs dont il faut tenir compte pour désigner les bénéficiaires du programme. Un de ces facteurs me semble intéressant. L'alinéa 7 b) stipule:

b) le danger résultant pour la collectivité de son admission au programme;

Peut-on me dire dans quelles circonstances la collectivité courrait un danger plus grand si une personne est admise au programme? De quelle collectivité parle-t-on ici? S'agit-il de la collectivité qu'elle quitte ou de celle où elle se rend?

Mr. Warren: One scenario is a situation in which a protectee is addicted to drugs and you decide to put him in a community of 400 people with no access whatsoever to drug treatment programs. In that scenario, the absence of treatment programs could cause serious harm in that community, whereas if you moved that person to Vancouver, he or she would not necessarily be a danger to the community. There are drug treatment programs in Vancouver to keep things under control. That is one example.

Senator Bryden: Clause 8 stipulates the following:

8. A protection agreement is deemed to include an obligation
(a) on the part of the Commissioner, to take such reasonable steps as are necessary to provide the protection...

I am concerned about whether that is strong enough and whether the obligation should not be "all necessary steps." You can go all the way and say "all possible steps," which can probably never be fulfilled. However, with respect to "all reasonable steps," presumably if you were to question the commissioner as to whether he was being reasonable, we would get into the definition of a "reasonable man." This notion wanders throughout our law books. Was any consideration given to making that provision closer to "all necessary steps" or something a little tougher?

Ms Banulescu: There is a difficulty with that clause and the type of protection you are talking about. If you refer to the interpretation section, the definition of "protection" includes relocation, accommodation, change of identity and counselling. In some cases, you are changing somebody's life totally and turning it upside down.

What is reasonable accommodation to me is one thing, but it may mean something completely different to someone else. The commissioner must have some flexibility when we talk about changing someone's complete lifestyle. I think the obligation should be "take reasonable steps." If it is "all necessary steps" and if you are talking about lifestyle, what I consider necessary might not be what the commissioner considers necessary. It is meant to give some flexibility because of the type of protection being provided, which is very broad.

Senator Bryden: It is my understanding that the procedure in this bill is used when there is considerable risk to the person or to his or her dependents. The principal thing that happens besides retraining is to attempt to protect the person from that risk. What is necessary to protect that person and what may be deemed reasonable to protect that person are probably quite different in terms of interpretation. That is to say, does the person reasonably require a 24-hour guard for whatever period of time, or in his estimation is it necessary that he have such a guard? I find that reasonableness is not a high standard for the commission.

Ms Banulescu: I see your concern, but the program exists for the protection of the individual. I am sure Corporal Warren will tell you that he has never lost a witness.

M. Warren: On pourrait donner l'exemple d'un bénéficiaire qui est toxicomane. On décide de le placer dans une collectivité de 400 habitants qui n'offre pas de programmes de désintoxication. En pareil cas, l'absence de programmes de désintoxication pourrait causer un grave danger à cette collectivité, tandis que si l'on plaçait cette personne à Vancouver, elle ne ferait pas nécessairement courir un danger à la collectivité. Des programmes de désintoxication sont offerts à Vancouver et permettent de contrôler la situation. C'est un exemple.

Le sénateur Bryden: L'article 8 stipule ce qui suit:

8. L'accord de protection est réputé comporter l'obligation:
a) pour le commissaire, de prendre les mesures raisonnables pour assurer au bénéficiaire la protection...

Je me demande si ce libellé est assez fort et si le commissaire ne devrait pas avoir l'obligation de prendre «toutes les mesures nécessaires». On pourrait aller jusqu'au bout et dire «toutes les mesures possibles», ce qui ne serait probablement jamais fait. Toutefois, en ce qui concerne l'expression «toutes les mesures raisonnables», si vous demandiez au commissaire s'il est raisonnable, on en arriverait à la définition d'«homme raisonnable». Cette notion se retrouve dans tous nos livres de loi. A-t-on envisagé de prévoir dans cet article la notion de «toutes les mesures nécessaires» ou quelque chose d'un peu plus fort?

Mme Banulescu: Cet article et le genre de protection dont vous parlez posent un problème. Si vous vous reportez à la section des définitions, vous voyez que la définition de «protection» comprend le déménagement, le logement, le changement d'identité de même que l'assistance psychologique. Dans certains cas, vous changez complètement la vie d'une personne.

Ma notion de logement raisonnable n'est peut-être pas semblable à celle de quelqu'un d'autre. Le commissaire doit avoir une certaine souplesse, lorsqu'il s'agit de modifier complètement le mode de vie d'une personne. Je crois que l'obligation devrait être «prendre les mesures raisonnables». Si l'on parle de «toutes les mesures nécessaires» et du mode de vie, ma notion de «nécessaires» risque de ne pas être la même que celle du commissaire. Cette disposition vise à donner une certaine souplesse en raison du genre de protection offert, qui est très vaste.

Le sénateur Bryden: D'après ce que je comprends du projet de loi, cette mesure est prise lorsque la personne en question ou ses personnes à charge courent un grave danger. Mis à part le recyclage, il s'agit essentiellement d'essayer de protéger la personne de ce danger. Ce qui est nécessaire pour protéger cette personne et ce qui est réputé raisonnable pour protéger cette personne sont probablement deux choses très différentes en matière d'interprétation. En d'autres termes, la personne a-t-elle raisonnablement besoin d'un garde du corps 24 heures par jour ou est-il nécessaire qu'elle ait un tel garde du corps? À mon avis, la notion de raisonnable n'est pas une norme élevée pour le commissaire.

Mme Banulescu: Je comprends ce que vous voulez dire, mais le programme vise à assurer la protection de la personne. Je suis sûre que le caporal Warren pourra vous dire qu'il n'a jamais perdu de témoin.

Mr. Warren: We have not lost any yet.

Many of our protectees feel it is reasonable to relocate them to Hawaii rather than Saskatchewan, for example, but the commissioner would not agree, nor would I.

Senator Bryden: How are these contractual obligations enforced?

Mr. Warren: I am not sure I understand the question. For example, one of the obligations in the standard agreement we now sign deals with the witness not undertaking any wilful or negligent acts which are likely to result in their identity or location being made known. We usually find out about it after the fact. I am thinking of a particular case where the protectee chose to write a letter identifying their new identity, their new social insurance number and their current location. They did it unilaterally and did not advise their handler. We found out after the fact. Consideration is now being given to terminating them from the program if they continue to do that type of thing.

Senator Bryden: My concern is the other side of the coin. I do not have any concerns about the RCMP being able to enforce its side of the agreement. My concern is when you enter into a particular agreement with a protectee and his or her family. The agreement is basically to cover an adjustment period and the costs for a year and a half.

Let us assume that agreement is entered into on March 15, the new budget comes down and you have to cut your budget. You cannot do it for 18 months — the commissioner does not have the money. Let us say he cuts it back to 12 months. How does the protectee enforce his side of the agreement? We made a deal. I said I would give you this information. You made a deal that you would house me in Saskatchewan, et cetera. Those are the obligations of the Crown. How does the protectee enforce the agreement?

Mr. Warren: Under the current system, the first step would be that the protectee would complain to his or her handler. The handler would then take that complaint to his regional headquarters in the province. From there it would move up to headquarters, potentially to the commissioner's desk. Some have arrived at Commissioner Murray's desk.

If a resolution satisfactory to the protectee cannot be reached, the only other two available options are going to the RCMP Public Complaints Commission or commencing a lawsuit. We get involved in a few of those as well.

Senator Bryden: I find it rather interesting that someone whom you are trying to protect might find himself in the position of having to go to the courts — where all the documentation is public — to make an application to enforce his protection agreement. He is trying to keep his identity secret. Yet, you are saying that you have situations where that occurs.

M. Warren: Nous n'en avons encore jamais perdu.

Beaucoup de nos bénéficiaires considèrent qu'il est raisonnable de les faire déménager à Hawaï plutôt qu'en Saskatchewan, par exemple, mais le commissaire ne serait pas d'accord et moi non plus.

Le sénateur Bryden: Comment ces obligations contractuelles sont-elles mises à exécution?

M. Warren: Je ne suis pas sûr de comprendre la question. Par exemple, l'une des obligations de l'accord standard que nous signons actuellement est la suivante: le témoin ne doit pas commettre d'acte intentionnel ou de négligence qui risquerait de faire connaître son identité ou le lieu où il se trouve. Nous nous en apercevons habituellement après coup. Je pense à un cas particulier où le bénéficiaire avait décidé d'écrire une lettre indiquant sa nouvelle identité, son nouveau numéro d'assurance sociale et le lieu où il se trouvait. Il l'a fait unilatéralement sans en avertir son responsable. Nous nous en sommes aperçus après coup. Il est envisagé maintenant de mettre fin à la protection si la personne en question persiste à faire ce genre de chose.

Le sénateur Bryden: C'est le revers de la médaille qui m'inquiète. Je ne doute pas de la capacité de la GRC de faire respecter l'accord. Par contre, la passation d'un accord particulier avec le témoin protégé et sa famille est préoccupante. L'accord porte essentiellement sur une période d'adaptation et sur les coûts pendant un an et demie.

Supposons qu'un accord est passé le 15 mars, puis qu'un nouveau budget est déposé et que vous devez réduire vos dépenses. Vous ne pouvez donc assumer les coûts prévus dans l'accord pendant 18 mois parce que le commissaire n'a pas les fonds voulus. Supposons qu'il raccourcit la période à 12 mois. Comment la personne protégée fait-elle respecter l'accord? Un marché a été conclu. J'ai dit que je vous donnerais de l'information en échange de quoi vous avez promis de me réinstaller en Saskatchewan, et ainsi de suite. Ce sont les obligations de la Couronne. Comment la personne protégée fait-elle respecter cet accord?

M. Warren: Sous le régime actuel, la première étape consisterait à déposer une plainte auprès du responsable du cas. Celui-ci transmettrait alors la plainte à l'administration régionale pour la province, d'où elle partirait pour l'administration centrale et pourrait même aboutir sur le pupitre du commissaire. Certaines plaintes ont été acheminées jusqu'au bureau du commissaire Murray.

S'il est impossible de trouver une solution qui satisfait le témoin protégé, les deux seules autres options sont de s'adresser à la Commission des plaintes du public contre la GRC ou d'entamer une poursuite. Il nous arrive aussi d'être poursuivis en justice.

Le sénateur Bryden: Il est plutôt intrigant qu'une personne que vous êtes censés protéger puisse être obligée de faire appel à un tribunal — où toute la documentation est publique — pour faire respecter l'accord de protection. Cette personne essaie de cacher son identité. Pourtant, vous dites qu'il arrive que des poursuites soient entamées.

Mr. Warren: Yes. In the hearings and proceedings before the Public Complaints Commission in which I have been involved because of my involvement with the program and/or lawsuits, there are procedural steps taken to protect the identity of the individual. I think of one case in particular where the participants in the lawsuit, for example, were given pseudonyms so that any transcript contained words to the effect of "Officer A", "Officer B," "Mrs. X" or "Mrs. Y." Locations were not mentioned.

As well, we have had *in camera* hearings. Identity and locations are protected.

Senator Bryden: Without questioning the good faith of anyone, I have a bit of a problem with one of the contracting parties being the person who is the judge, which leads me to another question.

When the commissioner decides to terminate the protection under the legislation, the protectee is then allowed to make representation concerning the matter. Once again, I take it that once he has made representation to the commissioner, there is no appeal. There is no ombudsman. Nor is there provision where, for example, the Solicitor General could name a judge of the Federal Court to hear this *in camera*, and so on, is there? In other words, there is no appeal from the commissioner's decision.

Ms Banulescu: As Corporal Warren stated, the route would be going to the Public Complaints Commission. The minister is made aware of the decision of the commission. Of course, that goes to the commissioner himself. He does not have to change his mind; however, the minister is certainly alerted to that. Ultimately, the person can go to the courts. Hopefully, it is resolved before then.

There should be a chance for the RCMP to solve that problem internally first and then move to the Public Complaints Commission or, ultimately, the courts.

Senator Bryden: I am not questioning the internal steps that should be followed, et cetera. It still comes down to the fact that one of the contracting parties, the commissioner, ends up also being the final arbiter. Perhaps that is the way it must be. I find it difficult to think that someone who is in the situation and who is complaining that his contract has been broken will make an application to the courts.

My next point is found in clause 11, where a person "knowingly discloses" the location, et cetera. Was any consideration given to the reckless disclosure of such information? I refer to someone who, without due care and attention, "knowingly disclosed." That is intent; you used those words when you were explaining this bill. Intent is hard to prove, as we all know.

Mr. Black: I must admit that I do not think we considered that particular point.

M. Warren: Oui. Durant les audiences et les délibérations de la Commission des plaintes du public contre la GRC dont j'ai fait partie en raison de ma participation au programme ou de poursuites, une procédure était en place pour protéger l'identité de la personne. Je me souviens notamment d'un cas où les parties à la poursuite utilisaient, par exemple, des pseudonymes. Dans la transcription, on pouvait lire uniquement «Agent A», «Agent B», «Mme X» ou «Mme Y». Les lieux n'étaient pas mentionnés.

Il arrive aussi que les audiences aient lieu à huis clos. L'identité et les coordonnées de la personne sont protégées.

Le sénateur Bryden: Sans contester la bonne foi de qui que ce soit, je suis quelque peu troublé par le fait que le juge est une des parties à l'accord, ce qui m'amène à une autre question.

Lorsque le commissaire décide de mettre fin à la protection du bénéficiaire aux termes de la loi, la personne protégée peut alors en appeler de la décision. Encore une fois, je tiens pour acquis qu'une fois qu'elle en a appelé auprès du commissaire, elle n'a pas d'autres recours. Il n'existe pas d'ombudsman, pas plus qu'il n'y a de disposition aux termes de laquelle, par exemple, le solliciteur général pourrait nommer un juge de la Cour fédérale pour entendre cet appel à huis clos, et cetera, n'est-ce pas? En d'autres mots, la décision du commissaire est sans appel.

Mme Banulescu: Comme l'a expliqué le caporal Warren, les plaintes doivent être adressées à la Commission des plaintes du public contre la GRC. Le ministre est ensuite informé de la décision rendue par la Commission. Bien sûr, cette décision est communiquée au commissaire. Il n'est pas obligé de revenir sur sa décision; cependant, le ministre est certes au courant de la situation. En dernier recours, la personne peut s'adresser aux tribunaux. Avec un peu de chance, la question est réglée avant d'en arriver là.

Il faut donner à la GRC la chance de résoudre le problème elle-même avant de s'adresser à la Commission des plaintes du public contre la GRC ou, en fin de compte, aux tribunaux.

Le sénateur Bryden: Je ne conteste pas les étapes internes à suivre, et cetera. Toutefois, le fait demeure que l'arbitre est aussi une des parties à l'accord, soit le commissaire. Il faut peut-être que ce soit ainsi. J'ai de la difficulté à croire que la personne protégée qui se retrouve dans cette situation et qui se plaint que l'accord n'est pas respecté s'adressera aux tribunaux.

Ma prochaine question concerne l'article 11 du projet de loi où il est question de personnes qui «communiquent sciemment» des renseignements au sujet du lieu où se trouve le témoin, et ainsi de suite. A-t-on envisagé la possibilité que cette information soit communiquée par imprudence? Je parle du cas où quelqu'un «communique sciemment» le renseignement par manque de prudence ou de diligence. La personne le fait sciemment; ce sont les mots que vous avez utilisés lorsque vous avez donné les explications au sujet du projet de loi. Or, il est difficile de prouver que la faute était intentionnelle, comme nous le savons tous.

M. Black: J'avoue que nous n'avons pas tenu compte de ce point particulier.

Ms Banulescu: If I am sitting with a number of friends and I inadvertently, because I am aware of a case, let something slip, the intent is not to put me on the hook for the offence because I did not intend to do that. It must be a situation where someone is deliberately and knowingly putting someone at risk in terms of disclosing a location or change of identity. It is then up to the Crown to lay charges, if they feel they can make a case. I agree with you; intent is hard to prove.

Senator Bryden: Concerning the provisions in clause 11(3), I am interested in the paragraph where it states:

(d) in criminal proceedings where the disclosure is essential to establish the innocence of a person.

That presents whoever makes that decision with a rather interesting ethical call. You will put someone at risk in order to establish the innocence of someone else.

Ms Banulescu: Clearly, that is the case. That is one of the reasons why this particular decision-making process must be undertaken by the commissioner himself. It is not delegated because of the sensitivity. It is a balancing act. If the name has to be revealed in order to establish the innocence of the person, the commissioner must have the discretion to do so.

Senator Bryden: Is the protectee aware of that when he decides to spill his guts?

Mr. Warren: In subclause (5) it also requires that the commissioner, prior to making that disclosure, notify the protectee or "take reasonable steps to notify" the protectee. Subclause (6) states that subclause (5) will not apply if the result of notifying the person might impede an investigation of an offence. I suspect that would happen fairly rarely. However, that should not come as a surprise to the protectee. Prior to it happening, steps should be taken such that the person is told, "We must disclose your name, Mr. Protectee, but here is what we will do to protect you after that happens." Logically, that is how I could see it happen. He will know that up front.

Mr. Black: Presumably, this would be done with the court being involved. The court would have the power to impose controls on the further dissemination of that information, if necessary.

Senator Bryden: If I were an advocate for a protectee, I would feel more comfortable if it were included in the act. That is to say, with the approval of the court the name of the protectee may be disclosed to establish the innocence of another person. I am not attempting in any way to accuse anyone of bad faith in administering this. People normally enter into a contract because everything is fine and because it will continue to be fine. However, you need a contract at some point if things do not work in exactly that way. To a large extent that is what this piece of legislation is doing. It is establishing the terms under which a person can come forward to give evidence, putting himself or herself at risk. It is the Crown's basic obligation to protect that person.

Mme Banulescu: Si, alors que je me trouve avec un groupe d'amis, par inadvertance, parce que je connais l'affaire, un renseignement m'échappe, on ne chercherait pas à m'accuser d'une infraction parce que je n'avais pas l'intention de la commettre. Il faut que la personne ait délibérément et sciemment compromis la sécurité de l'autre personne en communiquant ses coordonnées ou son nouveau nom. Il appartient alors à la Couronne de porter des accusations, si elle estime avoir assez de preuves. Je suis d'accord avec vous: il est difficile de prouver l'intention.

Le sénateur Bryden: En ce qui concerne le paragraphe 11(3), je m'intéresse à l'alinéa selon lequel:

d) leur communication est essentielle pour établir l'innocence d'une personne dans le cadre d'une poursuite criminelle.

Cela veut dire que la personne qui prend la décision fait face à un dilemme plutôt intéressant: faut-il compromettre la sécurité d'une personne pour établir l'innocence d'une autre?

Mme Banulescu: C'est évidemment le cas. C'est l'une des raisons pour lesquelles ce genre de décision doit être pris par le commissaire. Ce pouvoir n'est pas délégué en raison de la nature délicate des situations. C'est une question d'équilibre. S'il faut révéler le nom d'une personne pour établir l'innocence d'une autre, le commissaire doit avoir le pouvoir discrétionnaire de le faire.

Le sénateur Bryden: La personne protégée en est-elle consciente lorsqu'elle décide de tout dévoiler?

M. Warren: Au paragraphe (5), on exige aussi qu'avant de procéder à la communication, le commissaire prenne «les mesures utiles pour en informer» l'intéressé. Le paragraphe 6 dispose que le paragraphe (5) ne s'applique pas si la notification a pour conséquence d'entraver l'enquête relative à une infraction. Je soupçonne que pareil cas serait assez rare. Cependant, le témoin protégé ne devrait pas en être surpris. Avant que cela ne se produise, des mesures seraient prises pour informer la personne qu'il faut communiquer son nom. Cependant, il faudrait aussi l'informer des mesures de protection prises pour la protéger après la communication. Logiquement, c'est ce qui devrait se produire. Le témoin en sera informé au départ.

M. Black: On peut supposer que le juge participerait lui aussi au processus. Il aurait le pouvoir, au besoin, d'empêcher la communication d'aller plus loin.

Le sénateur Bryden: Si j'avais à défendre les intérêts du témoin protégé, je serais plus à l'aise si la loi prévoyait qu'avec l'approbation du tribunal, le nom du témoin protégé peut être communiqué pour prouver l'innocence d'une autre personne. Je ne cherche pas à accuser qui que ce soit de mauvaise foi dans l'application de cette disposition. On signe habituellement un accord parce que tout va bien et qu'on croit qu'il en sera toujours ainsi. Cependant, s'il y a un pépin, le contrat est essentiel. Dans une large mesure, c'est ce que fait la mesure législative à l'étude. Elle établit les modalités en vertu desquelles une personne peut témoigner, compromettant de la sorte sa sécurité. La Couronne a la responsabilité fondamentale de protéger cette personne.

There is no question that the Crown has preserved its discretion and ability to manoeuvre, except insofar as some of the things that are deemed in this bill. I am not absolutely convinced that the other side has been looked after as well.

Senator Gigantès: Could you take Mr. Jones, who has become Mr. Smith, into court with a hood and say, "This is Mr. Jones. He was present. He is a witness."? He could then give his information and be whisked out after so doing. No one will have seen his face. Not even the court will know where he lives. Is that possible?

Mr. Warren: To my knowledge, senator, a hood has not been used.

Senator Gigantès: One was used in the Gouzenko case.

Mr. Warren: That was before my time, senator. In my days in this program, we have not had to resort to the use of hoods. We have had to resort to some fairly high levels of security while the witness is in the danger site, if you will. That could include large numbers of RCMP members.

Senator Gigantès: When you say you do not use hoods, does that also mean you have not altered surgically facial features?

Mr. Warren: We have not.

Senator Beaudoin: Section 7 of the Charter regarding security of the person causes me some concern. Has this bill been checked by the Department of Justice in order to know whether it complies with section 7 of the Charter?

Mr. Black: Senator, we spent a lot of time with experts from Justice, as well as experts on the Charter, in respect of this clause. It was carefully examined.

Senator Beaudoin: You are legalizing now what you have been doing so far. Did you have any trouble before?

Mr. Warren: We have not lost any protected witnesses up until today. We have been sued a few times. We have been criticized from time to time by the RCMP Public Complaints Commission.

In my personal opinion, one of the larger lawsuits resulted in an out-of-court settlement largely because we had to put too much on the table to defend ourselves and the program. We chose to make an out-of-court settlement. We have had some problems and we have been criticized.

Senator Bryden: That same clause 11(5) states:

The Commissioner shall, before disclosing information about a person in the circumstances referred to...take reasonable steps to notify the person and allow the person to make representations...

La Couronne a incontestablement préservé son pouvoir discrétionnaire et sa marge de manoeuvre, exception faite des cas prévus dans le projet de loi. Je ne suis pas entièrement convaincu que les intérêts de l'autre partie à l'accord sont bien protégés.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous coiffer M. Tremblay — qui vit maintenant sous le nom de Robitaille — d'une cagoule et le présenter au juge en disant: «Voici M. Tremblay. Il était présent lorsque cela s'est produit. C'est un témoin»? Le témoin pourrait alors dévoiler tout ce qu'il sait de l'affaire et se retirer tout de suite après. Nul ne connaîtrait son visage. Même le tribunal ignorerait où il vit. Est-ce possible?

M. Warren: Que je sache, sénateur, nous n'avons jamais utilisé de cagoules.

Le sénateur Gigantès: Un témoin en portait une dans l'affaire Gouzenko.

M. Warren: Je n'étais pas encore là, sénateur. Depuis que je fais partie du programme, nous n'avons jamais été obligés d'utiliser des cagoules. Nous avons dû prendre des mesures de sécurité plutôt musclées pendant que le témoin se trouvait dans une zone de danger, si je puis m'exprimer ainsi. Cela inclurait l'emploi d'un grand nombre d'agents de la GRC.

Le sénateur Gigantès: Quand vous dites que vous n'utilisez pas de cagoules, cela signifie-t-il également que vous n'avez pas eu recours à de la chirurgie plastique pour modifier les traits d'une personne?

M. Warren: Nous ne l'avons jamais fait.

Le sénateur Beaudoin: L'article 7 de la Charte concernant la sécurité de la personne me préoccupe un peu. Le ministère de la Justice a-t-il vérifié que le projet de loi à l'étude satisfait aux exigences de cet article?

M. Black: Sénateur, nous avons examiné cet article du projet de loi avec des experts de la Justice ainsi qu'avec des spécialistes de la Charte pendant longtemps. Cette question a été examinée avec soin.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes en train de légaliser ce que vous faisiez. N'avez-vous jamais éprouvé des difficultés auparavant?

M. Warren: Jusqu'ici, nous n'avons pas perdu de témoins protégés. On nous a poursuivis quelquefois. La Commission des plaintes du public contre la GRC nous a aussi parfois critiqués.

Nous avons réglé à l'amiable une des plus importantes poursuites amorcées contre nous en grande partie, d'après moi, parce que le procès nous aurait coûté trop cher. Nous avons préféré régler à l'amiable. Nous avons eu des difficultés et nous avons fait l'objet de critiques.

Le sénateur Bryden: Le même paragraphe 11(5) du projet de loi dit que:

Avant de procéder à la communication dans les cas visés..., le commissaire prend les mesures utiles pour en informer l'intéressé et lui donner la possibilité de présenter des observations.

Once again, I do not know where the word "person" comes from. Who is included here other than a protectee, a witness or a dependent of a protectee? Not to put too fine a point on it, if you give a lawyer the opportunity to read a bill which refers to a certain term in three different ways, then presumably the lawyer will say, "You cannot possibly be referring to the same situation or else you would have used the same term in all three instances."

Lawyers make their living splitting these sorts of hairs. This is not a show-stopper, but it should be well written. Obviously, huge amounts of thought and research have gone into this bill. It would be a shame to have some lawyer shoot holes in it because the terminology is vague.

Senator Pearson: I am not a lawyer. As a result, I will not ask these long and fascinating questions.

I am delighted to have the opportunity to pose the type of question one usually never gets the opportunity to pose. How many people are we talking about here?

Mr. Warren: On average, we put approximately 50 people per year into the program. That figure does not include extended families. In fact, it could be up to 60 or 70 with multiple family members. That does not include cases where the witness does not want to be on the program, where he says, "Give me a bagful of money and I will hit the road and take care of myself."

Senator Pearson: That is cumulative because once they are on the program, while you are no longer giving them the financial support, they have in fact changed their identity.

Mr. Warren: Attrition kicks in, too. While new ones are coming on, other ones are dropping off. Generally, the contracts or agreements run for six months to one year. We do not hear from them after that.

Senator Pearson: Is it very often that they are terminated?

Mr. Warren: No, it is rare.

Senator Pearson: Obviously, it is a useful program or we would not have such legislation. It is a necessary program. I presume that for many of the people involved it provides a chance for a new life which they would not have otherwise.

Mr. Warren: Absolutely.

Senator Pearson: In that sense, it is a good program. Last week, as you know, there was a documentary on Gouzenko. It was interesting to see in a similar situation how a family's life has been lived out. It raises legal questions and interesting problems.

Senator Doyle: I understand from what you have said thus far that you do not anticipate anything in what we used to call "brown paper bag innovation." That is to say where a witness in the program will walk in and out. As he sells his biography, his memoirs or his interview on radio, he may want to revert to his

Encore une fois, j'ignore d'où vient le mot «intéressé». Qui est visé, mis à part le témoin protégé, le témoin ou une personne à la charge du témoin? Sans vouloir trop insister, tout le monde sait que, si le même terme est employé dans trois sens différents dans un projet de loi, il faut prévoir que l'avocat dira: «Il est impossible que la situation soit la même, sans quoi vous auriez utilisé le même mot partout».

C'est ainsi que les avocats gagnent leur vie, en fendant les cheveux en quatre. L'erreur n'est pas monumentale, mais elle ne devrait pas y être. De toute évidence, on a beaucoup réfléchi et étudié ce projet de loi. Il serait dommage qu'un avocat puisse profiter de termes trop vagues.

Le sénateur Pearson: Je ne suis pas avocate. Mes questions ne seront donc pas aussi longues ou captivantes.

Je me réjouis d'avoir l'occasion de poser le genre de questions que l'on n'a jamais la chance de poser, habituellement. De combien de personnes parlons-nous ici?

M. Warren: Nous admettons environ 50 personnes par année, en moyenne, dans le programme. Ce chiffre n'inclut pas la famille élargie. En fait, le chiffre pourrait atteindre 60 ou 70 personnes quand on y inclut les différents membres de la famille. J'exclue ici les cas où le témoin ne veut pas faire partie du programme, où il dit: «Donnez-moi de l'argent. Je m'arrangerai tout seul pour disparaître».

Le sénateur Pearson: L'effet est cumulatif en ce sens que, une fois qu'ils sont admis au programme, bien que vous ne leur versiez plus d'argent, ils vivent en fait sous un nouveau nom.

M. Warren: Le temps fait aussi son oeuvre. Pendant que de nouveaux témoins sont admis, d'autres sont éliminés du programme. En règle générale, les accords ont une durée de six mois à un an. Nous n'entendons plus parler de ces personnes, une fois que les accords sont échus.

Le sénateur Pearson: Arrive-t-il souvent qu'on leur retire la protection?

M. Warren: Non, c'est rare.

Le sénateur Pearson: De toute évidence, le programme est utile, sans quoi il n'y aurait pas de pareil projet de loi à l'étude. Le programme répond à un besoin. Je suppose qu'à beaucoup de personnes qui y sont admises, il offre l'occasion unique de refaire leur vie.

M. Warren: Exactement.

Le sénateur Pearson: En ce sens, il s'agit d'un bon programme. La semaine dernière, comme vous le savez, on a pu voir un documentaire sur l'affaire Gouzenko. Il était intéressant de voir comment vivait une famille dans pareille situation. Le documentaire a soulevé des points juridiques et décrit des problèmes intéressants.

Le sénateur Doyle: Je crois comprendre, d'après ce que vous avez dit jusqu'ici, que vous ne prévoyez pas qu'un témoin puisse être admis au programme, en sortant, puis y être réadmis. S'il publie sa biographie ou ses mémoires ou encore qu'il donne une entrevue à la radio, il souhaitera peut-être le faire sous son nom

original name and then go back into hiding after it is over. Are you anticipating or providing for anything of that kind?

Mr. Warren: In our experience, senator, some of our clients have attempted to write mini-biographies. Generally speaking, by that time they are no longer in the program. Usually, by that time, the life of their contract has long since expired. If they go out and get on the CBC or publish a book with their photograph on the back dust cover, they likely will not be allowed back into the program. We could never be responsible for them. We would not take them back into the program once they have jeopardized their own security.

Senator Doyle: That would suggest that while they were on the program you would not be escorting them to the broadcast studios and walking away with them afterward?

Mr. Warren: Absolutely not. They are on their own.

Senator Doyle: I am returning briefly to clause 9 where, after the commissioner has considered a case, he throws a person out of the program. Where does it say that the commissioner will himself not disclose where that person is at that time and what his new name is, or that he will not turn to someone from *The Toronto Star* and say, "You can find John Doe; he is now John Smith living in Cambridge"?

Mr. Black: Senator, the commissioner would have committed an offence under clause 11 if he were to do that. Everyone, including the commissioner, is bound by subsection 11(1).

Senator Doyle: Do you mean to say even after he has thrown the person out of the program?

Mr. Black: As long as there was no disclosure of the former protectees, as is stated there. Any question of disclosing information means information relating to the location or the change of identity. However, that applies to a former protectee as well. Everyone is bound by that provision.

Senator Doyle: A moment ago, one of you said we have had some problems. I dare say you have, as would any police department or government department. Senator Bryden has mentioned something, at least as I interpret it, in an attempt to save you some problems by adding to the bill, where needed, some authorities other than just the force itself.

I have gone through the clauses about which we were talking before and I cannot escape the thought: The Lord giveth and the Lord taketh away. There is no other source of comfort here other than, as you say, the courts. If one feels badly done by, one can sue, but that is not something about which the ordinary man on the street would think. There may well be people in your program who are totally unlearned in the law or people who are quite innocent of any criminal offence, people who do not think in those narrow terms. However, I think that they would like to know that there is a point at which, if they feel their dealings with the force are not going well, that they could reach outside to some other person, some ombudsman, for example. They could do so without

d'origine, puis reprendre sa nouvelle identité. Prévoyez-vous des situations de ce genre?

M. Warren: Certains de nos clients ont essayé de publier des mini-biographies. En règle générale, ils ne font plus partie du programme à ce moment. Habituellement, l'accord de protection est depuis longtemps échu. S'ils décident de sortir de l'anonymat et de passer à la CBC ou de publier un livre avec leur photographie à l'endos, ils ne pourront probablement pas être réadmis au programme. Nous ne pourrions pas les protéger, les réadmettre au programme s'ils ont eux-mêmes compromis leur sécurité.

Le sénateur Doyle: Votre réponse laisse entendre que, pendant qu'ils font partie du programme, vous ne les escorteriez pas jusqu'au studio et au retour?

M. Warren: Il n'en est absolument pas question. Ils doivent se débrouiller tout seuls.

Le sénateur Doyle: J'aimerais revenir brièvement à l'article 9 où, après avoir étudié le dossier, le commissaire décide de mettre fin à la protection d'une personne. Où est-il dit que le commissaire lui-même ne peut pas communiquer l'endroit où se trouve cette personne, ni son nouveau nom ou qu'il ne peut pas dire à un journaliste du *Toronto Star*, par exemple, où il peut trouver M. X, qui vit maintenant sous le nom de M. Y, dans telle ville?

M. Black: Sénateur, s'il le faisait, le commissaire commettrait une infraction aux termes de l'article 11. En effet, le paragraphe 11(1) s'applique à tout le monde, y compris au commissaire.

Le sénateur Doyle: Voulez-vous dire que l'article s'applique même s'il a mis fin à la protection du bénéficiaire?

M. Black: Le paragraphe précise bien qu'il est interdit de communiquer des renseignements au sujet d'un ancien bénéficiaire. La communication de renseignements signifie des renseignements au sujet du lieu où se trouve la personne ou de son changement d'identité. Cependant, cette disposition inclut aussi l'ancien bénéficiaire. La disposition s'applique à tous.

Le sénateur Doyle: Il y a un instant, l'un de vous a dit que vous aviez éprouvé des difficultés. Je n'en doute pas. N'importe quel service policier ou ministère du gouvernement en a. Le sénateur Bryden a proposé un moyen, du moins il me semble, de vous éviter des problèmes, soit de prévoir dans le projet de loi, où il y a lieu, d'autres instances que la GRC.

J'ai examiné les articles dont nous parlions auparavant. Je ne puis m'empêcher de penser que ce que Dieu donne, il le reprend. Le projet de loi ne prévoit aucun recours, sauf, comme vous l'avez dit, les tribunaux. Si l'on s'estime lésé, on peut intenter une poursuite; cependant, ce n'est pas une mesure que M. ou Mme Tout-le-monde envisagerait. Votre programme comprend peut-être des personnes tout à fait ignorantes de la loi ou n'ayant commis aucun crime, des personnes qui ne pensent pas en termes aussi spécifiques. Elles aimeraient savoir, selon moi, qu'à un certain moment donné, si elles estiment que leurs négociations avec la GRC ne vont pas bien, elles peuvent faire appel à un tiers, à un ombudsman quelconque, par exemple. Elles

creating a great storm by going into court and having to pay a lawyer and all of that.

I do not think the words "a material misrepresentation" are very precise. You could argue two days in court over what the word "material" means. Certainly, one of the most imprecise words ever to cross into a courtroom is the word "relevant." What is "relevant"? I think you could even argue over the definition of the word "program."

If we are to have that kind of language, I see this as an area in which there must be some lawful avenue, or a turning point, for the person who is in the program. Do you feel any sense of that anxiety on my part?

Ms Banulescu: We do, senator. You spoke of the ombudsman function. The body which we consider to have that role is the RCMP Public Complaints Commission. Hopefully, that would happen before the courts become involved. I take your point that not everyone is familiar with how the system works, nor should they necessarily go to the time and expense of going to court to resolve their problems. That is why the Public Complaints Commission is there.

The other thing you have to consider in terms of administration is how many layers do you want in the act. It was felt that a person could go informally to the Public Complaints Commission. If that did not work, then they could go to the courts. It was considered that the safeguards are built in for the person who is in the program.

Senator Doyle: The only safeguard in here for the layman is the commissioner.

Mr. Warren: I suppose, senator, that is probably not unlike the many other law-enforcement initiatives in which the RCMP is involved across the country. From time to time, our members do some rather ill-advised things, be it using a firearm or a police car unsafely. Normally, a complaint has to work its way up through the RCMP, first through Internal Affairs, then to the Public Complaints Commission, followed perhaps by a lawsuit or even a criminal action, depending on what that ill-advised act was. Our witness protection program is just one more of the many programs in which the RCMP is involved on a day-to-day basis, some of which, unfortunately, result in complaints.

I am not certain why this one should have special dispensation, in terms of an ombudsman-type role, when we do not have such a role in our other activities.

Senator Doyle: Perhaps at this moment some of us are particularly sensitive to the rights of individuals because of the terrible drama we are all witnessing with the military. It is not to suggest for a moment that the RCMP is likely to face similar troubles. However, it does make one think that institutions should be so instructed that it should not take Royal Commissions and endless hearings to get to the bottom of why someone got from here to there.

pourraient le faire sans tambour ni trompette, sans tenter une poursuite et devoir payer un avocat et tout le reste.

À mon avis, le passage où il est question de la communication erronée de renseignements importants n'est pas très clair. On pourrait discuter pendant deux jours devant un tribunal du sens du mot «important». Certes, les mots «touchant à» figurent parmi les termes les plus vagues utilisés dans une salle d'audience. Qu'est-ce qu'on entend par cela? On pourrait même débattre du sens du mot «programme».

Si c'est le genre d'expressions que l'on compte utiliser, il faut alors prévoir un recours pour la personne qui est admise au programme. Est-ce que vous comprenez mon point de vue?

Mme Banulescu: Oui, sénateur. Vous avez parlé d'un ombudsman. L'organisme qui, d'après nous, remplit ce rôle est la Commission des plaintes du public contre la GRC. Il intervient, espérons-le, avant que l'affaire ne soit portée devant les tribunaux. Je conviens avec vous que ce n'est pas tout le monde qui connaît la façon dont le système fonctionne. Les gens ne devraient pas nécessairement être obligés de s'adresser aux tribunaux pour régler leurs problèmes. C'est pourquoi nous avons une Commission des plaintes du public.

L'autre facteur dont il faut tenir compte sur le plan administratif, c'est le nombre d'intervenants que vous voulez inclure dans la loi. Une personne peut s'adresser de façon informelle à la Commission des plaintes du public. Si cela ne donne pas de résultats, elle peut alors se tourner vers les tribunaux. Le programme prévoit des recours pour la personne qui y est admise.

Le sénateur Doyle: Le seul recours qui est prévu ici pour le profane, c'est le commissaire.

M. Warren: Je suppose, sénateur, que les choses se déroulent probablement de la même façon dans le cas des nombreuses autres activités visant l'application de la loi que mène la GRC à l'échelle du pays. Il arrive à l'occasion que nos membres prennent des décisions malavisées, comme par exemple de tirer un coup de feu ou de conduire une voiture dangereusement. Habituellement, la plainte déposée suit la filière établie, allant d'abord aux Affaires internes, ensuite à la Commission des plaintes du public, suivie peut-être d'une poursuite ou même d'une action au criminel, selon la nature de l'acte commis. Notre programme de protection des témoins constitue l'une des nombreuses initiatives auxquelles participe la GRC sur une base quotidienne. Malheureusement, il y a parfois des plaintes.

Je ne vois pas pourquoi il faudrait prévoir dans ce cas-ci un ombudsman, alors qu'il n'existe rien de tel dans nos autres programmes.

Le sénateur Doyle: C'est peut-être parce que, à ce moment-ci, certains d'entre nous sont particulièrement sensibles à la question des droits des particuliers en raison de cette terrible affaire qui touche les militaires. Nous ne sommes pas en train de dire que la GRC est susceptible de faire face aux mêmes problèmes. Toutefois, il faudrait peut-être rappeler aux institutions qu'il ne faudrait pas avoir recours à des commissions royales d'enquête et à des audiences interminables pour essayer de connaître le fond de l'histoire.

Senator Bryden: Could you tell us who is on the Public Complaints Commission, and briefly how it functions?

Ms Banulescu: This is a commission that was set up a number of years ago. Even though it is called the RCMP Public Complaints Commission, it is at arm's length from the RCMP. If I am not mistaken, Governor in Council appointees sit on the board. I believe the current chairman is a former judge. Anyone can make a complaint in relation to the RCMP to this body. There were complaints on witness protection in the past. However, we wanted to make it clear in the bill. Therefore, you will find a provision to go to the PCC in this bill. We also changed their mandate slightly so that, as Corporal Jeff Warren was saying, you can go *in camera*, if need be, with a witness protection case.

Senator Bryden: The people on the board are not necessarily lay people, nor would they be former members of the force, would they?

Ms Banulescu: To the best of my knowledge, no, they are not.

Senator Beaudoin: I am somewhat concerned with the division of powers here. Identity and change of family name are provincial matters. In the past, did you have any problem with the provinces?

Mr. Warren: None whatsoever, senator.

Senator Beaudoin: What about with Quebec?

Mr. Warren: I would not call it a problem. However, because of the way legislation regarding change of name and so on is applied in the province of Quebec, we do not get changes of name done in that province. That is not because of any problem that has arisen; it is a simple matter of the way the laws are written, in terms of publication of the notice of the change of name, et cetera. We are able to do it in other provinces, such as New Brunswick and Ontario.

Senator Beaudoin: What do you do if the person is from Quebec?

Mr. Warren: If it is a protectee from the province of Quebec, we will get the name change done in New Brunswick, Ontario, B.C. or Saskatchewan.

Senator Beaudoin: What do you mean by that? If the person is in Montreal, and doing his or her job in Montreal, you cannot change the name in New Brunswick, can you?

Mr. Warren: Yes, sir, absolutely. I am Jeff Warren currently living in Ottawa. I happen to have been born in Ottawa as well, but I could have been born in British Columbia. I could go to any province in the country to change my name — even to Quebec if I were not too concerned about getting the name change published. Where I am or where I was born has no bearing on it.

Le sénateur Bryden: Pouvez-vous nous dire qui fait partie de la Commission des plaintes du public, et nous décrire brièvement son fonctionnement?

Mme Banulescu: Cette commission a été créée il y a plusieurs années. Même si elle est connue sous le nom de Commission des plaintes du public contre la GRC, elle est indépendante de la GRC. Les membres de la commission sont nommés, si je ne m'abuse, par le gouverneur en conseil. Le président actuel est un ancien juge. N'importe qui peut porter plainte contre la GRC auprès de la commission. Le programme de protection des témoins a déjà fait l'objet de plaintes dans le passé. Toutefois, comme nous voulions que le projet de loi soit très clair à ce sujet, nous avons inclus dans celui-ci une disposition qui précise que le public peut déposer une plainte auprès de la commission. Nous avons aussi légèrement modifié le mandat de celle-ci pour qu'il soit possible, comme l'a mentionné le caporal Jeff Warren, de tenir des audiences à huis clos, au besoin, pour discuter du dossier d'un témoin.

Le sénateur Bryden: Les membres de la commission ne sont pas nécessairement des profanes ou des anciens membres de la GRC, n'est-ce pas?

Mme Banulescu: Autant que je sache, non.

Le sénateur Beaudoin: Je suis quelque peu préoccupé par le partage des pouvoirs qui est prévu ici. Les questions relatives aux changements d'identité et de nom de famille sont du ressort des provinces. Avez-vous déjà eu, dans le passé, des problèmes avec les provinces?

M. Warren: Non.

Le sénateur Beaudoin: Et qu'en est-il du Québec?

M. Warren: Je n'appellerais pas cela un problème. Toutefois, en raison de la façon dont les lois concernant les changements de noms et autres sont appliquées au Québec, nous n'effectuons pas de changements de noms dans cette province. Ce n'est pas parce que nous avons eu des problèmes; c'est tout simplement en raison de la façon dont les lois sont rédigées, étant donné qu'elles exigent la publication d'un avis de changement de nom, ainsi de suite. Nous pouvons faire ces changements dans d'autres provinces, comme le Nouveau-Brunswick et l'Ontario.

Le sénateur Beaudoin: Que faites-vous si la personne vient du Québec?

M. Warren: Si le bénéficiaire vient du Québec, nous effectuons le changement de nom au Nouveau-Brunswick, en Ontario, en Colombie-Britannique ou en Saskatchewan.

Le sénateur Beaudoin: Que voulez-vous dire par cela? Si la personne vit et travaille à Montréal, vous ne pouvez pas effectuer un changement de nom au Nouveau-Brunswick, n'est-ce pas?

M. Warren: Oui, absolument. Je suis Jeff Warren et je vis actuellement à Ottawa. Je suis également né à Ottawa, même si j'aurais pu aussi bien naître en Colombie-Britannique. Je peux faire changer mon nom dans n'importe quelle province — même au Québec, si je ne vois aucun inconvénient à ce que le changement de nom soit publié. Mon lieu de résidence ou de naissance importe peu.

The Chair: For the sake of clarity, I assume you are not doing this without the approval of the authorities in Quebec.

Mr. Warren: If I am a resident of Montreal and I decide I want to go to New Brunswick and become Elvis Presley, there is nothing to stop me from going there and applying to the Department of Vital Statistics of New Brunswick to have my name changed to Elvis Presley.

Senator Beaudoin: Do you not have to live in New Brunswick?

Mr. Warren: There are certain rules regarding length of residency and, through our protocols which vary from province to province, we are sometimes able to bypass the residency requirement. I do not like to use the word "bypass." It is done under the legislation; however, the residency provisions in those provinces are by-passed, in some cases with the approval of the vital statistics departments of the provinces. They are done through affidavits, usually from the attorneys general of the provinces and according to the vital statistics legislation of that province.

Senator Beaudoin: That does not change a marriage contract. Suppose I am married in Montreal and I have a contract in Montreal. I cannot go to New Brunswick and say that I am not Mr. Beaudoin; I am Mr. Smith.

Mr. Warren: On occasion, for a variety of reasons, we have had to obtain new marriage certificates for couples. Once again, we have been able to obtain a new marriage certificate in every other province, with the exception of the province of Quebec because of the legislation in that province.

Senator Beaudoin: I am astonished.

Senator Pearson: I am sure it is in the interests of the province of Quebec that you use these methods. They are interested in having this witness protection program as well.

Mr. Warren: It is in the interests of the province and it is also within the legislation. We are not breaking or bending the rules. Depending on the province, it is sometimes required that we go before a judge to get certain documents obtained from the judge giving authority to do certain things in order to by-pass residency requirements and publication of the name change. However, it is done. In some provinces it is a more lengthy process to get it done.

We are anxious to develop a procedure for the province of Quebec because we do a fair number of cases out of Montreal and Quebec City. Unfortunately, because of the current legislation it is difficult, if not impossible. Therefore, we go outside the province.

Senator Pearson: They know that, do they not?

Mr. Warren: Yes.

Senator Beaudoin: What about the Quebec police?

La présidente: Pour que les choses soient bien claires, je présume que vous ne faites pas cela sans l'autorisation des autorités du Québec.

M. Warren: Si j'habite à Montréal et que je décide d'aller au Nouveau-Brunswick pour faire changer mon nom à celui d'Elvis Presley, rien ne m'empêche de présenter une demande en ce sens au Bureau de l'état civil du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'êtes pas obligé de vivre au Nouveau-Brunswick?

M. Warren: Il y a certaines règles concernant la durée de résidence et, grâce aux protocoles qui varient d'une province à l'autre, nous sommes parfois en mesure de contourner le critère de résidence. Je n'aime pas utiliser ce mot. Tout ce fait selon la loi; toutefois, les critères de résidence dans ces provinces sont contournés, dans certains cas avec l'autorisation du Bureau de l'état civil de la province. On utilise des affidavits, que l'on obtient habituellement des procureurs généraux des provinces, conformément à la loi sur les statistiques de l'état civil de la province.

Le sénateur Beaudoin: Mais le contrat de mariage reste le même. Si je me suis marié à Montréal et que j'ai signé un contrat à Montréal, je ne peux me rendre au Nouveau-Brunswick et dire que je ne suis pas M. Beaudoin, mais M. Smith.

M. Warren: Il arrive parfois que nous soyons obligés, pour diverses raisons, d'obtenir de nouveaux certificats de mariage. Encore une fois, nous avons été en mesure d'en obtenir dans chacune des provinces, sauf le Québec, en raison de la loi en vigueur dans cette province.

Le sénateur Beaudoin: Je suis surpris.

Le sénateur Pearson: Je suis certaine que vous agissez dans l'intérêt du Québec. Ils veulent eux aussi participer au programme de protection des témoins.

M. Warren: Nous agissons dans l'intérêt de la province et dans le respect de la loi. La loi n'est ni violée ni contournée. Selon la province, nous sommes parfois obligés de nous adresser à un juge pour obtenir certains documents nous donnant l'autorisation de faire certaines choses pour contourner le critère de résidence et les règles régissant la publication des changements de noms. Toutefois, c'est ce que nous faisons. Dans certains cas, le processus est plus long.

Nous voulons établir une procédure pour le Québec parce que nous traitons un grand nombre de dossiers à l'extérieur de Montréal et de la ville de Québec. Malheureusement, en raison de la loi actuelle, il est difficile, sinon impossible, d'agir autrement. C'est pourquoi nous effectuons les démarches à l'extérieur de la province.

Le sénateur Pearson: Les autorités en sont conscientes, n'est-ce pas?

M. Warren: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Et qu'en est-il des autorités policières du Québec?

Mr. Warren: We do a lot of cases for the Sûreté du Québec and the MUC.

Senator Beaudoin: Do you change the names of their witnesses?

Mr. Warren: Yes, we do, senator. We do it for them. We have the contacts and the means of doing it.

Senator Beaudoin: I would like to think about this, Madam Chair.

The Chair: Honourable senators, is it your wish to deal with clause-by-clause study of the bill now or to put it off until another day?

Senator Milne: I move that the bill be reported to the Senate without amendment.

The Chair: Before I take a vote on the motion, honourable senators, is there unease with passing this bill at this particular point in time? If there is, I see no reason why we cannot come back on another day.

Senator Beaudoin: Unless there is an emergency, I do not see why we do not wait until next week.

The Chair: We will meet again next Wednesday and Thursday. Therefore, I would like to put Senator Milne's motion on hold until we have had a good night's sleep on this bill.

Senator Losier-Cool: Perhaps, as well, we could have a clear answer on the concerns expressed by Senator Bryden.

The Chair: Perhaps the witnesses could send us that information by letter as opposed to appearing again before the committee.

Senator Bryden: Something that would help me, Madam Chair, if it is available, is the make-up, and not necessarily the names, but the positions of those who sit on the public board. It is a point to which I did not pay enough attention. If the same procedure is available to protectees as is available to other complaints of mishandling, it may be adequate.

The Chair: Perhaps we can have that information provided to us for next week. I will have our Clerk get in touch with the witnesses in that regard.

Ms Banulescu: Thank you, Madam Chair.

The committee adjourned.

M. Warren: Nous traitons un grand nombre de dossiers pour la Sûreté du Québec et la CUM.

Le sénateur Beaudoin: Vous changez les noms de leurs témoins?

M. Warren: Oui, sénateur, nous le faisons pour eux. Nous avons les contacts et les moyens de le faire.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais me pencher sur cette question, madame la présidente.

La présidente: Honorables sénateurs, voulez-vous qu'on procède dès maintenant à l'examen article par article du projet de loi, ou préférez-vous qu'on attende un autre jour?

Le sénateur Milne: Je propose que le comité fasse rapport du projet de loi au Sénat, sans amendement.

La présidente: Avant de mettre la motion aux voix, honorables sénateurs, êtes-vous d'accord avec l'idée d'adopter le projet de loi à ce moment-ci? Sinon, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas nous réunir un autre jour.

Le sénateur Beaudoin: Sauf s'il y a urgence, je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons pas attendre jusqu'à la semaine prochaine.

La présidente: Nous nous réunirons mercredi et jeudi prochains. Par conséquent, la motion du sénateur Milne sera mise en attente, le temps de bien réfléchir à ce projet de loi.

Le sénateur Losier-Cool: Nous pourrions peut-être obtenir une réponse claire aux préoccupations formulées par le sénateur Bryden.

La présidente: Les témoins pourraient peut-être nous fournir ces renseignements par écrit au lieu de comparaître à nouveau devant le comité.

Le sénateur Bryden: J'aimerais, madame la présidente, si c'est possible, connaître la composition de la commission, pas nécessairement les noms des membres, mais les fonctions qu'ils occupent. C'est un point auquel je n'ai pas prêté suffisamment d'attention. Si les plaintes déposées par les bénéficiaires sont traitées de la même façon que les autres, la procédure est peut-être adéquate.

La présidente: Ces renseignements pourraient peut-être nous être fournis la semaine prochaine. Je demanderai au greffier de communiquer avec les témoins à ce sujet.

Mme Banulescu: Merci, madame la présidente.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-9:

From the Department of Justice:

David Paget, Senior General Counsel, Corporate Policy Group.

For Bill C-13:

From the Department of the Solicitor General:

Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group;
Cpl. Jeff Warren, RCMP;
Warren Black, Senior General Counsel.

Pour le projet de loi C-9:

Du ministère de la Justice:

David Paget, avocat général principal, Groupe des orientations globales.

Pour le projet de loi C-13:

Du ministère du Solliciteur général:

Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi;
Cpl. Jeff Warren, GRC;
Warren Black, avocat général principal.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Thursday, May 16, 1996

Issue No. 11

First and last Proceedings on:
Examination of Bill C-275,
An Act establishing the Canadian Association
of Former Parliamentarians

Second and last Proceedings on:
Examination of Bill C-13,
An Act to provide for the establishment
and operation of a program to enable
certain persons to receive protection in relation
to certain inquiries, investigations or prosecutions.

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(BILL C-275)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Le jeudi 16 mai 1996

Fascicule n° 11

Premier et dernier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-275,
Loi constituant l'Association canadienne
des ex-parlementaires

Deuxième et dernier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-13,
Loi instaurant un programme de protection
pour certaines personnes dans le cadre de
certaines enquêtes ou poursuites.

Y COMPRIS:
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-275)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella was substituted for that of the Honourable Senator Ghitter (*May 16, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter (*Le 16 mai 1996*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Tuesday, May 14, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Maheu, seconded by the Honourable Senator Gigantès, for the second reading of Bill C-275, An Act establishing the Canadian Association of Former Parliamentarians.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Maheu moved, seconded by the Honourable Senator Davey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mardi 14 mai 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Maheu, appuyée par l'honorable sénateur Gigantès, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-275, Loi constituant l'Association canadienne des ex-parlementaires.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Maheu propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 16, 1996

(13)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 356-S, Centre Block at 10:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne and Pearson. (10).

Other senator in attendance: The Honourable Senator Shirley Maheu.

In attendance: Kristen Douglas, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:**For Bill C-275:**

From the House of Commons:

Robert Walsh, General Legislative Counsel, House of Commons;

Stephen Knowles, Procedural Clerk, Private Members' Business, House of Commons;

Richard Prigent, Deputy Principal Clerk, Private Members' Business, House of Commons.

For Bill C-13:

From the Department of the Solicitor General:

Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group;

Cpl. Jeff Warren, RCMP;

Warren Black, Senior General Counsel.

The Chair made an opening statement.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 14, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-275, An Act establishing the Canadian Association of Former Parliamentarians.

The Chair agreed to move a motion in the Senate asking that a message be sent to the House of Commons expressing the Senate's concern with the treatment of Senate public bills by the House of Commons.

At 10:38 a.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 30, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-13, An Act to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions (*See Issue No. 10, Thursday, May 9, 1996, for full text of the Order of Reference.*)

It was moved by the Honourable Senator Doyle — THAT Clause 9, sub-clause (1) be amended by striking out lines 25 and 26 on page 4 and substituting the following:

"protection provided to a protectee if the evidence shows that there has been"

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 16 mai 1996

(13)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (présidente).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson. (10)

Autre sénateur présente: L'honorable sénateur Shirley Maheu.

Également présente: Kristen Douglas, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:**Pour le projet de loi C-275:**

De la Chambre des communes:

Robert Walsh, conseiller législatif général, Chambre des communes;

Stephen Knowles, greffier à la procédure, Affaires émanant des députés, Chambre des communes;

Richard Prigent, greffier principal adjoint, Affaires émanant des députés, Chambre des communes.

Pour le projet de loi C-13:

Du ministère du Solliciteur général:

Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi;

Cpl Jeff Warren, GRC;

Warren Black, avocat général principal.

La présidente fait une déclaration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 14 mai 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi C-275, Loi constituant l'Association canadienne des ex-parlementaires.

La présidente accepte de déposer au Sénat une motion demandant qu'on envoie un message à la Chambre des communes pour lui signaler que le Sénat se préoccupe du traitement que la Chambre réserve à ses projets de loi d'intérêt public.

À 10 h 30, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 avril 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites (*Le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 10, du jeudi 9 mai 1996.*)

L'honorable sénateur Doyle propose — QUE le paragraphe 9(1) soit modifié en supprimant les lignes 24 et 25, à la page 4, et en les remplaçant par ce qui suit:

«protection d'un bénéficiaire dans les cas où il est démontré que:»

After debate, it was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT the motion by Senator Doyle be amended to read: THAT Clause 9, sub-clause (1) be amended by striking out lines 25 and 26 on page 4 and substituting the following:

“protection provided to a protectee if the Commissioner has evidence that there has been”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-13 be reported to the Senate with one amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 11:25 a.m., the committee continued its consideration of Bill C-275.

Mr. Rob Walsh made a statement and answered questions.

Mr. Stephen Knowles answered a question.

It was moved by the Honourable Senator Gigantès — THAT the committee report Bill C-275 to the Senate with a recommendation that the Senate not proceed with Bill C-275.

After debate, it was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT the question on the motion moved by Senator Gigantès not now be put, but that the committee defer its decision until further evidence is heard.

After debate, the question being put on the motion by Senator Lewis, it was negatived, on division.

After debate, the question being put on Senator Gigantès' original motion, it was negatived, on division.

It was moved by the Honourable Senator Milne — THAT Bill C-275 be amended, in the English version, in clause 2, on page 1, by striking out lines 13 to 15 and substituting the following:

“who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada;”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Milne — THAT Bill C-275 be amended, in the English version, in clause 5, on page 2, by striking out lines 10 to 12 and substituting the following:

“(d) to foster good relations between members of the Senate and House of Commons of Canada and former parliamentarians; and”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — THAT Bill C-275 be amended, in the French version, in clause 2, on page 1, by striking out lines 17 and 18 and substituting the following:

“teur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur”

The question being put on the motion, it was agreed.

Après discussion, l'honorable sénateur Bryden propose — QUE la motion du sénateur Doyle soit modifiée de manière à se lire comme suit: QUE le paragraphe 9(1) soit modifié en supprimant les lignes 24 et 25, à la page 4, et en les remplaçant par ce qui suit:

«protection d'un bénéficiaire dans les cas où il est démontré au commissaire que:»

Après discussion, la motion modifiée est mise aux voix et adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-13 au Sénat, avec un amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 25, le comité poursuit son examen du projet de loi C-275.

M. Rob Walsh fait une déclaration et répond aux questions.

M. Stephen Knowles répond à une question.

L'honorable sénateur Gigantès propose — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-275 au Sénat avec la recommandation que le Sénat ne donne pas suite au projet de loi C-275.

Après discussion, l'honorable sénateur Lewis propose — QUE la motion proposée par le sénateur Gigantès ne soit pas mise aux voix immédiatement, mais que le comité ne rende une décision qu'après avoir entendu d'autres témoignages.

Après discussion, la motion du sénateur Lewis est mise aux voix et rejetée.

Après discussion, la motion originale du sénateur Gigantès est mise aux voix et rejetée.

L'honorable sénateur Milne propose — QUE l'article 2, page 1, de la version anglaise du projet de loi C-275 soit modifié en remplaçant les lignes 13 à 15 par ce qui suit:

«who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada;»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — QUE l'article 5, page 2, de la version anglaise du projet de loi C-275 soit modifié en remplaçant les lignes 10 à 12 par ce qui suit:

«(d) to foster good relations between members of the Senate and House of Commons of Canada and former parliamentarians; and»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — QUE l'article 2, page 1, de la version française du projet de loi C-275 soit modifié en remplaçant les lignes 17 et 18 par ce qui suit:

«teur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — THAT Bill C-275 be amended, in the French version, in clause 5, on page 2, by striking out lines 12 and 13 and substituting the following:

«ses entre les sénateurs et députés actuels et les ex-parlementaires:»

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Doyle — THAT Bill C-275 be amended in clause 7, on page 3, by striking out lines 10 to 14 and renumbering paragraphs (i) to (k) and any cross-references thereto accordingly.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-275 be reported to the Senate with five amendments.

The question being put on the motion, it was agreed, on division.

At 12:24 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Beaudoin propose — QUE l'article 5, page 2, de la version française du projet de loi C-275 soit modifié en remplaçant les lignes 12 et 13 par ce qui suit:

«ses entre les sénateurs et députés actuels et les ex-parlementaires:»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Doyle propose — QUE l'article 7, page 3, du projet de loi C-275 soit modifié en supprimant les lignes 10 à 13 et en changeant la désignation littérale des alinéas i) à k) et les renvois qui y sont faits.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-275 au Sénat avec cinq amendements.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF COMMITTEE

THURSDAY, May 16, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-275, An Act establishing the Canadian Association of Former Parliamentarians, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 14, 1996, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, clause 2:* in the English version, strike out lines 13 to 15 and substitute the following:

“who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada;”

2. *Page 1, clause 2:* in the French version, strike out lines 17 and 18 and substitute the following:

“teur ou député au Parlement du Canada, mais qui n’est plus ni séna-”

3. *Page 2, clause 5:* in the English version, strike out lines 10 to 12 and substitute the following:

“(d) to foster good relations between members of the Senate and House of Commons of Canada and former parliamentarians; and”.

4. *Page 2, clause 5:* in the French version, strike out lines 12 and 13 and substitute the following:

“ses entre les sénateurs et députés actuels et les ex-parlementaires;”

5. *Page 3, clause 7:* strike out lines 10 to 14 and renumber paragraphs (i) to (k) and any cross-references thereto accordingly.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 16 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-275, Loi constituant l’Association canadienne des ex-parlementaires, a, conformément à l’ordre de renvoi du mardi 14 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1, article 2:* dans la version anglaise, remplacer les lignes 13 à 15 par ce qui suit:

«who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada;»

2. *Page 1, article 2:* dans la version française, remplacer les lignes 17 et 18 par ce qui suit:

«teur ou député au Parlement du Canada, mais qui n’est plus ni séna-»

3. *Page 2, article 5:* dans la version anglaise, remplacer les lignes 10 à 12 par ce qui suit:

«(d) to foster good relations between members of the Senate and House of Commons of Canada and former parliamentarians; and» .

4. *Page 2, article 5:* dans la version française, remplacer les lignes 12 et 13 par ce qui suit:

«ses entre les sénateurs et députés actuels et les ex-parlementaires;»

5. *Page 3, article 7:* supprimer les lignes 10 à 13 et changer la désignation littérale des alinéas i) à k) et les renvois qui y sont faits.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 16, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-275, to establish the Canadian Association of Former Parliamentarians; and Bill C-13, to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bills.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, before we begin with our study of Bill C-275, I wish to give you a briefing.

Senator Kinsella raised in the house a legitimate point, namely, that when we pass a bill in the Senate it is treated in the House of Commons as if it were any ordinary private member's bill. It is not recognized that it has the imprimatur of the Senate and that we, as a legislative chamber, have debated it, discussed it, passed it and sent it to the other place.

With the help of Senator Milne's assistant, Vincent MacNeil; and my clerk, Dr. Lank, we went about seeing how we could, perhaps, put together a message to the House of Commons with respect to Bill C-275 indicating that we feel our bill should be treated in a somewhat different manner in that it had been passed legislatively. We felt it would be simple to add a recommendation to Bill C-275 to this effect, which is why I raise this issue before we get into a discussion of the bill.

Subsequently, I have learned that at some point in the history of the House of Commons, they decided they did not like to receive messages attached to bills from senators, which did not have a great deal to do with the specific bill. They now just bury those messages. It ends up being placed on a sessional paper, which no one ever sees.

That does not mean that we should not send a message. However, I suggest that we should send a message separate and apart from Bill C-275. I suggest we discuss such a message after we have completed our consideration of Bill C-275 today. I wanted Senator Kinsella in particular to know that this topic is still very much on the plate of this committee since he raised the point in a debate in the Senate.

I will share with members of the committee the kind of message that we propose to send, but not in the form of an amendment to the bill. In this way, they will receive our message. They will have to hear it. After having heard it, perhaps they will pay some attention to it.

Senator Kinsella: Madam Chair, I would be satisfied if this committee would submit to the Senate a separate report recommending that a message be sent to the House of Commons along the lines of the text prepared by our colleague, Senator Milne. That would make the report of the committee on Bill C-275 more congruent with the rules, which many interpret to provide that a committee reports a bill with or without

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour examiner le projet de loi C-275, Loi constituant l'Association canadienne des ex-parlementaires; et le projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Translation*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant d'entreprendre notre examen du projet de loi C-275, j'aimerais faire une observation.

Le sénateur Kinsella a soulevé à la chambre un point légitime, à savoir que lorsque le Sénat adopte un projet de loi, la Chambre des communes considère celui-ci comme un simple projet de loi d'initiative parlementaire, et non pas comme une mesure législative qui a reçu l'approbation du Sénat et que nous avons, en tant qu'assemblée législative, débattu, analysé, adopté et envoyé à l'autre endroit.

Nous avons, de concert avec l'adjoint de le sénateur Milne, Vincent MacNeil, et ma greffière, Mme Lank, essayé de trouver un moyen d'envoyer un message à la Chambre des communes pour lui signifier que le projet de loi C-275 devrait être traité de façon différente étant donné qu'il a été adopté. Nous avons jugé qu'il serait simple d'ajouter au C-275 une recommandation à cet effet. Voilà pourquoi je soulève cette question avant que nous ne nous penchions sur le projet de loi.

J'ai appris par la suite qu'à un moment donné, la Chambre des communes a décidé qu'elle n'aimait pas que les sénateurs annexent aux projets de loi des messages qui n'avaient pas grand chose à voir avec la mesure législative en question. Aujourd'hui, ils ne font qu'enterrer ces messages et ces derniers finissent par aboutir dans un document parlementaire que personne ne voit.

Cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas envoyer un message. Je pense plutôt que nous devrions l'envoyer séparément au lieu de l'annexer au projet de loi. Je propose que nous en discutons plus tard dans la journée, une fois notre examen du projet de loi C-275 terminé. Je voulais que le sénateur Kinsella sache que cette question figure toujours à l'ordre du jour du comité puisqu'il a soulevé ce point lors d'un débat au Sénat.

Je soumettrai aux membres du comité le message que nous comptons envoyer, mais pas sous forme d'amendement au projet de loi. De cette façon, ils recevront notre message. Ils devront l'entendre. Peut-être qu'après, ils y accorderont leur attention.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, j'aimerais que le comité soumette au Sénat un rapport distinct qui recommande qu'on envoie à la Chambre des communes un message qui s'inspire du texte qu'a préparé notre collègue, le sénateur Milne. Le rapport du comité sur le projet de loi C-275 serait ainsi plus conforme aux règles établies qui, pour bien des personnes, signifient qu'un comité a pour tâche de faire rapport d'un projet

amendments and that the practice of attaching recommendations is more an exercise of poetic licence by committees than it is something provided for in the *Rules of the Senate of Canada*.

If we examine the *Rules of the Senate*, we see it is provided that committees, when examining bills, are to report the bill with or without amendments, period.

The Chair: That is right.

Senator Kinsella: Perhaps at today's meeting a report on Bill C-275 with or without amendments would constitute the report of the committee. Perhaps a second report, namely, a recommendation for a message, would be in order.

The Chair: According to our rules, it could not be a message from this committee because we are not mandated to do that. Certainly, as an individual senator, I, or any other senator, with the approval of this committee, could move a motion in the Senate that we cause to be delivered such a message to the House of Commons. Technically, it would not be a message from this committee.

Senator Kinsella: Would it not be possible for this committee to submit a report on Bill C-275, followed by another report, the substance of which would be the recommendation that the Senate consider submitting a message to the House of Commons? Perhaps we could receive clarification about whether or not that is possible.

The Chair: As I understand it, we can only report items which we have been mandated to debate and discuss. We have not been mandated to come up with a report on this particular section. Therefore, an individual senator would have to take that message to the Senate as a whole. I certainly would take the direction of this committee and be prepared to be that senator in order to bring the message to the Senate. I would have no difficulty in any discussion of the motion to say that it has been discussed in our committee and that it has the approval of the committee if, in fact, we obtain that approval.

I have just received a message to the effect that Mr. Boudria, who was to appear before us on Bill C-275, is at the present moment arguing a point of order in the House of Commons. He will join us as soon as he possibly can.

If it is the will of the committee, we will have some discussions on Bill C-13, after which we will turn to Bill C-275. The witnesses on Bill C-13 are here. Is that agreeable, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: With us today are three witnesses from the Department of the Solicitor General of Canada. They are Corporal Jeff Warren of the RCMP; Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group; and Mr. Warren Black, Senior General Counsel.

Would you proceed, please?

de loi avec ou sans amendement. Elles considèrent que la décision d'ajouter des recommandations à un rapport tient davantage à une licence poétique qu'à une pratique prévue par le *Règlement du Sénat du Canada*.

Si l'on jette un coup d'oeil sur le *Règlement du Sénat*, on constate qu'il précise que les comités, lorsqu'ils examinent des projets de loi, doivent faire rapport du projet de loi avec ou sans amendement.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Nous pourrions peut-être aujourd'hui adopter un rapport sur le projet de loi C-275, avec ou sans amendement, qui constituerait le rapport du comité. Il y aurait peut-être lieu de préparer un deuxième rapport, c'est-à-dire une recommandation proposant l'envoi d'un message.

La présidente: D'après le Règlement, ce ne pourrait pas être un message parce nous n'avons pas le pouvoir d'en envoyer. Toutefois, je peux, de même que n'importe quel autre sénateur, avec l'approbation du comité, présenter au Sénat une motion demandant qu'un message soit envoyé à la Chambre des communes. Techniquement, le message ne proviendrait pas de ce comité.

Le sénateur Kinsella: Le comité ne pourrait-il pas soumettre un rapport sur le projet de loi C-275, lequel serait suivi d'un autre rapport dans lequel on recommanderait que le Sénat envisage d'envoyer un message à la Chambre des communes? On pourrait peut-être nous dire si cela est possible ou non.

La présidente: D'après ce que je crois comprendre, nous pouvons uniquement présenter un rapport sur les questions dont nous avons été saisis. Nous n'avons pas été chargés de présenter un rapport sur ce sujet-ci. Par conséquent, il faudrait qu'un sénateur porte ce message au Sénat. Je serais tout à fait disposée à le faire, si vous êtes d'accord. Je pourrais dire, lorsque la motion serait débattue, que le comité en a discuté et qu'il a donné son aval si, en fait, aval il y a.

On vient de m'annoncer que M. Boudria, qui devait venir nous parler du projet de loi C-275, est en train de discuter d'un rappel au Règlement à la Chambre des communes. Il se joindra à nous dès qu'il le pourra.

Si le comité est d'accord, nous allons discuter du projet de loi C-13, après quoi nous passerons au C-275. Les témoins qui doivent discuter du projet de loi C-13 sont ici. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: Oui.

La présidente: Nous accueillons aujourd'hui trois représentants du ministère du Solliciteur général du Canada: le caporal Jeff Warren, de la GRC; Helen Banulescu, chef du Groupe-Application de la loi; et M. Warren Black, avocat général principal.

Vous avez la parole.

Ms Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group, Department of the Solicitor General of Canada: It is our pleasure to appear before you again this morning.

We have had the opportunity to review the transcript of our discussion with members of the committee last week. As a result, we have a couple of supplementary comments to make which we hope will address any outstanding concerns.

First, with respect to the RCMP Public Complaints Commission, members of the commission are Governor-in-Council appointees who serve for a term not exceeding five years. As for former RCMP members serving on the commission, according to commission staff, one appointee was an RCMP constable approximately 20 years ago, for a period of approximately three years. Presently, however, he is a lawyer in private practice.

For your further information, we have provided the chairman with a complete list of the current members, as well as a brochure on the commission, its role and functions.

The second issue regards the use of the word "person" as opposed to using the word "witness" or "protectee." For example, clause 6(2) deals with emergency protective services.

On reflection, we felt that using the word "person" in that instance is probably more appropriate than using the word "witness" in that you could have an individual who has not yet agreed to give information or evidence but who still finds himself threatened. As I mentioned earlier, members of the House of Commons Justice and Legal Affairs Committee felt it important to provide explicitly in the legislation for the protection of such an individual or person.

The use of the word "person" was also highlighted with regard to clause 11(5). This subclause refers to a "protectee" or "former protectee". However, rather than using this phrase three times in the paragraph, the drafter probably decided that using the word "person" would make the provision less cumbersome. Taken in context, the word "person" clearly refers to a protectee or former protectee.

Third, a concern was raised with respect to clause 9(1). In particular, the fact that the RCMP commissioner may terminate protective services for, among other things, a failure to disclose information relative to the admission of the protectee to the program was mentioned.

To clarify the type of information which is at issue, I refer committee members to clause 6(1)(b). That clause states that a witness shall not be admitted to the program, unless the commissioner has been provided with such information concerning the personal history of the witness.

We are referring to information dealing with, for example, work history, number of dependants, financial status, et cetera, which the RCMP needs in order to assess admissibility. That is the type

Mme Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi, ministère du Solliciteur général du Canada: Nous sommes heureux de comparaître devant vous ce matin.

Nous avons eu l'occasion d'examiner le compte rendu des discussions que nous avons eues avec les membres du comité la semaine dernière. Nous avons quelques observations supplémentaires à formuler qui, nous l'espérons, répondront à toute autre préoccupation que vous pourriez avoir.

D'abord, en ce qui concerne la Commission des plaintes du public contre la GRC, les membres de la commission sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus cinq ans. En ce qui concerne les anciens membres de la GRC qui font partis de la commission, d'après le personnel de la commission, un des membres a été agent de la GRC pendant trois environ, il y a 20 ans de cela. Il pratique aujourd'hui le droit dans un cabinet privé.

Nous avons remis à la présidente, pour votre information, une liste complète des membres actuels ainsi qu'un dépliant où l'on décrit le rôle et les fonctions de la commission.

La deuxième question porte sur l'utilisation du mot «personne» au lieu de «témoin» ou «bénéficiaire». Prenons l'exemple du paragraphe 6(2) qui traite des services offerts en situation d'urgence.

Réflexion faite, il est sans doute préférable d'utiliser le mot «personne» dans ce contexte au lieu du mot «témoin», puisqu'il pourrait s'agir d'une personne qui n'a pas encore accepté de fournir des renseignements ou des éléments de preuve, mais qui est toujours exposée à des dangers. Comme je l'ai mentionné plus tôt, les membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes estimaient qu'il était important de prévoir dans le projet de loi des mesures explicites destinées à assurer la protection de cette personne.

Des réserves ont également été formulées au sujet de l'utilisation du mot «intéressé» au paragraphe 11(5). Il est question dans cette disposition du «bénéficiaire» ou de «l'ancien bénéficiaire». Toutefois, au lieu d'utiliser cette expression trois fois dans le même paragraphe, le rédacteur a sans doute jugé plus simple d'utiliser le terme «intéressé». Pris dans ce contexte, le mot «intéressé» s'entend clairement d'un bénéficiaire ou d'un ancien bénéficiaire.

Troisièmement, des réserves ont été formulées à l'égard du paragraphe 9(1) et, notamment, au sujet du fait que le commissaire de la GRC peut mettre fin à la protection d'un bénéficiaire dans les cas où, entre autres, des renseignements touchant à l'admission au programme de celui-ci n'ont pas été communiqués.

En ce qui concerne la nature des renseignements exigés, je renvoie les membres du comité à l'alinéa 6(1)b). Cette disposition précise que pour pouvoir bénéficier du programme, un témoin doit fournir au commissaire les renseignements sur ses antécédents personnels.

Par cela, on entend des renseignements, par exemple, sur ses activités professionnelles, le nombre de personnes à sa charge, sa situation financière, et cetera, dont a besoin la GRC pour

of information referred to in clause 9(1)(a), not information about a case.

That brings me to the point about a spouse who enters the program along with her husband, who is the key witness. The question was: If the spouse enters into a protection agreement and it happens that she has information about a case, is she obliged to reveal it under the terms of the agreement? Under section 8(b)(i), the obligation of the protectee is to give information or evidence, or participate as required. I emphasize the words “as required.”

As the chairman pointed out last week, you can either come into the program as the main witness — that is, the key person who has to give the evidence or the information — or as a family member, in which case the protection agreement for you, the spouse, would not require you to provide any information or evidence.

While future protection agreements must be consistent with the act, they will continue to be tailored for the individual. In this case, the spouse would not be required to provide the information.

Another key issue was how the protectee enforces the contract or settles disputes arising from the agreement. As we mentioned last week, the first step would be for the RCMP to try to resolve the matter directly with the protectee. If that does not work, the protectee can lodge a complaint with the Public Complaints Commission or launch a law suit. With both the PCC and the courts, there are mechanisms, such as going *in camera*, to protect the identity of the person.

On the other side of the coin, if the protectee is subject to a law suit by a third party, the RCMP will act as intermediaries to protect the individual, including escorting the person to and from the courtroom, if necessary.

On the subject of processing name changes in Quebec, I should like to ask my colleague Corporal Jeff Warren to say a few words on this issue.

Corporal Jeff Warren, Royal Canadian Mounted Police: On reading the transcript, I received the impression that the committee may have been led slightly astray in terms of what the RCMP does in the name change process versus the provincial authorities.

As I mentioned last week, the Province of Quebec is slightly different in that, as of today, we have been unable to strike an agreement with the Minister of Justice and the vital statistics department to enable us, the RCMP, to do name changes for RCMP cases. As of about three months ago, or slightly longer than three months ago, the sûreté and the Montreal city police have been able to strike an agreement with vital statistics and the justice department of Quebec to allow them to do it for their cases.

déterminer si la personne est admissible au programme. C’est le genre de renseignements qu’exige l’alinéa 9(1)a), pas des renseignements sur un cas.

Ce qui m’amène à vous parler de la question de la conjointe qui est admise à un programme avec son époux, qui le principal témoin. La question était la suivante: si la conjointe conclut un accord de protection et possède des renseignements au sujet d’un cas, est-elle obligée de divulguer ces renseignements en vertu de l’accord? D’après le sous-alinéa 8 b)(i), le bénéficiaire est tenu de fournir des renseignements ou des éléments de preuve, ou de participer dans la mesure requise. J’insiste sur les mots «dans la mesure requise».

Comme la présidente l’a signalé la semaine dernière, vous pouvez être admis au programme en tant que témoin principal — autrement dit, la principale personne qui doit fournir des éléments de preuve ou des renseignements —, ou en tant que membre de la famille, dans lequel cas la conjointe ne serait pas tenue de fournir des renseignements ou des éléments de preuve en vertu de l’accord de protection.

Même si les accords de protection qui seront conclus dorénavant doivent être conformes aux dispositions de la loi, ils continueront d’être conçus en fonction des besoins du particulier. Dans ce cas-ci, la conjointe ne serait pas tenue de fournir les renseignements.

Des questions ont également été posées au sujet du respect des obligations énoncées dans l’accord de protection ou du règlement des différends qui découlent de cet accord. Comme nous l’avons mentionné la semaine dernière, la GRC essaierait dans un premier temps de régler la question directement avec le bénéficiaire. Si cela ne fonctionne pas, le bénéficiaire peut déposer une plainte auprès de la Commission des plaintes du public ou intenter une poursuite. Des mécanismes sont prévus dans les deux cas, comme par exemple des audiences *à huis clos*, pour protéger l’identité de la personne.

Par ailleurs, si le bénéficiaire fait l’objet d’une poursuite par une tierce partie, la GRC agira comme intermédiaire pour protéger la personne. Elle lui servira même d’escorte lorsqu’elle se rendra à la salle de tribunal, si nécessaire.

Pour ce qui est des changements de nom effectués au Québec, je demanderais à mon collègue, le caporal Jeff Warren, de vous dire quelques mots à ce sujet.

Caporal Jeff Warren, Gendarmerie royale du Canada: En lisant le compte rendu, j’ai eu l’impression que le comité avait peut-être été mal informé au sujet des démarches effectuées par la GRC et les autorités provinciales pour effectuer des changements de noms.

Comme je l’ai mentionné la semaine dernière, la situation est légèrement différente au Québec puisque, à ce jour, nous n’avons toujours pas conclu d’entente avec le ministre de la Justice et le bureau de l’état civil pour permettre à la GRC d’effectuer des changements de nom dans les cas qui relèvent de la GRC. Il y a trois mois environ, ou un peu plus de trois mois, la Sûreté du Québec et le service de police de la ville de Montréal ont réussi à conclure une entente avec le bureau de l’état civil et le ministère de la Justice du Québec pour leur permettre d’effectuer des

We continue to go outside of the province of Quebec for cases that originate inside Quebec for the name change. We must do that because we are unable to do it securely in the province. We are hoping for an agreement. As we speak, meetings are taking place with the ministries to try to sign an agreement and reach a protocol whereby we can do our name changes securely in Quebec. As of fairly recently, the SQ and the MUC can do them. They then come to us to do the federal side of the re-documentation process. There is a problem. We are hopeful that it will be changed down the road.

Senator Beaudoin: I gave further thought to that problem. In Quebec, the change of a name is very public. It is publicized in the newspapers. That is exactly what police are not interested in doing. I understand the RCMP's problem.

If a Montrealer, for example, is working for the RCMP and wishes to change his name, he will go, let us say, to New Brunswick, where the procedure is quite different and much less publicized. I understand that, and I accept that, because the police obviously have a good reason for asking for a change of name. In that sense, we must do something.

How do you do this? Suppose the person is a married man with children. Is the name change for everyone or just for him? What happens to the marriage? The marriage exists and will remain that way. What happens with income tax? If you reside in Quebec, you must pay income tax to the provincial authorities. If you go to New Brunswick for, let us say, one month, to change your name, I do not see a problem; but if you go to New Brunswick for a longer period, it may be material for the income tax purpose.

I am worried about the interaction between the federal and provincial matters. I agree entirely with the principle of the bill. However, for changing names, we must follow the provincial laws, and the provincial laws of Quebec are different. You say that you are going to New Brunswick, for example, to change a name. I do not have any problem with that, providing that the police are complying with the laws of New Brunswick. If they must stay there for six weeks, then they must stay there for six weeks.

How is it done in practice? Could you explain that to me?

Mr. Warren: In practice, New Brunswick is quite often chosen by us to do the name changes, particularly for those cases originating from the province of Quebec. The residency requirements in New Brunswick are probably the least of any province. For example, in Ontario, there is a one-year residency requirement. The vital statistics people will not alter that even for participants in our program. In many cases where the

changements de nom dans les cas qui relèvent de leur compétence.

Nous continuons d'effectuer des changements de nom à l'extérieur du Québec pour des cas qui relèvent du Québec. Nous sommes obligés de procéder de cette façon parce que nous ne pouvons pas le faire en toute sécurité dans la province. Nous espérons conclure une entente. Des réunions ont lieu en ce moment même avec les ministères concernés pour conclure une entente et un protocole qui nous permettrait d'effectuer des changements de nom en toute sécurité au Québec. La SQ et la CUM peuvent, depuis peu, effectuer de tels changements. Ils nous demandent ensuite de nous occuper des démarches du côté du fédéral. Il y a toutefois un problème. Nous espérons que celui-ci finira par se régler.

Le sénateur Beaudoin: J'ai réfléchi à cette question. Au Québec, les changements de nom sont publiés dans les journaux. La police, elle, ne veut absolument pas qu'ils le soient. Je comprends le problème auquel est confrontée la GRC.

Si un Montréalais, par exemple, travaille pour la GRC et souhaite changer de nom, il se rendra, disons, au Nouveau-Brunswick où la procédure est très différente et attire moins d'attention. Je comprends et j'accepte cette situation, parce que la police doit manifestement avoir une bonne raison pour demander qu'un changement de nom soit effectué. Dans ce sens, nous devons faire quelque chose.

Mais comment s'y prendre? Supposons qu'il s'agit d'un homme marié qui a des enfants. Allons-nous changer le nom de tous les membres de la famille ou seulement le sien? Et le mariage, lui? Il existe et continuera d'exister. Et qu'en est-il sur le plan fiscal? Si vous résidez au Québec, vous devez verser de l'impôt aux autorités provinciales. Si vous vous rendez au Nouveau-Brunswick pour, disons, un mois afin de changer votre nom, cela ne pose pas de problème. Toutefois, si vous allez au Nouveau-Brunswick pour une période plus longue, cela peut avoir une incidence sur le plan fiscal.

Ce qui m'inquiète, c'est l'interaction entre le fédéral et les provinces. Je suis tout à fait d'accord avec le principe qui sous-tend le projet de loi. Toutefois, en ce qui concerne les changements de nom, nous devons respecter les lois provinciales, et les lois du Québec sont différentes. Vous dites que vous vous rendez au Nouveau-Brunswick, par exemple, pour effectuer un changement de nom. Je n'y vois aucun mal, à la condition que les autorités policières respectent les lois du Nouveau-Brunswick. S'ils doivent rester là six semaines, eh bien ils resteront là six semaines.

Que fait-on dans la pratique? Pouvez-vous me l'expliquer?

M. Warren: On choisit souvent le Nouveau-Brunswick pour effectuer des changements de nom, surtout pour les cas du Québec. Les critères de résidence du Nouveau-Brunswick sont sans doute les moins sévères au Canada. Par exemple, en Ontario, le critère de résidence est d'un an. Le bureau de l'état civil ne modifiera pas cette exigence même pour les gens qui participent à notre programme. Souvent, si la personne n'a pas vécu en Ontario

individual has not lived in Ontario for one year, we will take them to New Brunswick as well, because it is a 48-hour residency requirement.

Senator Beaudoin: Did you say 48 hours?

Mr. Warren: Yes. I sometimes wonder if it is a registration slip from a motel as well.

Senator Bryden: It is a growth industry. We provide ourselves as a haven for protectees for name changes.

Senator Gigantès: A point of order, please. Would our chairman please ask the members of all groups present here not to use this barbarous neologism "protectee"? It does not exist in the Oxford dictionary.

The Chair: It exists in this legislation, Senator Gigantès.

Senator Gigantès: I should like an amendment banishing the word "protectee" from this legislation. They are a protected person. Why can we not say that?

Senator Kinsella: What is wrong with "protectee"?

The Chair: I suspect you could use "protected person," but that would lead to another discussion about why we use "person" in this legislation.

Senator Gigantès: We have already agreed that "person" is better.

Senator Beaudoin: The time requirement is very short in New Brunswick. It is not only Quebec but also Ontario that are taking advantage of this. What are the consequences for the person?

Mr. Warren: In terms of income tax, for example?

Senator Beaudoin: Yes, income tax and his family.

Mr. Warren: In terms of the family, you asked whether the whole family is included in the re-identification process. They are. Children, spouse, or any other members —

Senator Beaudoin: And the grandchildren?

Mr. Warren: Potentially.

Senator Beaudoin: It is a dynasty.

Mr. Warren: It can be.

Senator Beaudoin: What about income tax?

Mr. Warren: In terms of income tax, again, the province of Quebec is slightly different. With all the other provinces, through our contact with Revenue Canada, we can enable them to do what they must with Revenue Canada and their databases to switch the information securely from the old identity over to the new identity. I will not get into the process because I do not think it serves any useful purpose.

pendant un an, nous l'aménons au Nouveau-Brunswick parce que le critère de résidence, là-bas, est de 48 heures.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit 48 heures?

M. Warren: Oui. Je me demande parfois si un bordereau d'inscription d'un motel ne suffit pas.

Le sénateur Bryden: C'est une industrie en plein essor. Nous servons de refuge pour les bénéficiaires qui veulent changer de nom.

Le sénateur Gigantès: Je souhaite invoquer le Règlement. Est-ce que la présidente peut demander aux membres de tous les groupes ici présents de ne pas utiliser, en anglais, ce néologisme barbare qu'est le mot «protectee»? Ce mot ne figure même pas dans l'Oxford.

La présidente: Il figure dans le projet de loi, sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: J'aimerais qu'on propose un amendement en vue de supprimer le mot «protectee» du projet de loi. Il s'agit de personnes qui bénéficient d'une protection. Ne pouvons-nous pas utiliser ces mots?

Le sénateur Kinsella: Que reprochez-vous au mot «protectee»?

La présidente: Je présume qu'on pourrait parler de personnes qui bénéficient d'une protection, mais on assisterait alors à un autre débat sur l'utilisation du mot «personne» dans le projet de loi.

Le sénateur Gigantès: On s'est déjà entendu pour dire que le mot «personne» est préférable.

Le sénateur Beaudoin: Le critère de résidence est très court au Nouveau-Brunswick. Les services de police du Québec ne sont pas les seuls à avoir recours à cette démarche. Ceux de l'Ontario le font aussi. Qu'est-ce que cela signifie pour le particulier?

M. Warren: Sur le plan fiscal, par exemple?

Le sénateur Beaudoin: Oui, et pour sa famille.

M. Warren: En ce qui concerne la famille, vous avez demandé si tous les membres de la famille subissaient un changement d'identité. La réponse est oui. Les enfants, le conjoint ou n'importe quel autre membre...

Le sénateur Beaudoin: Et les petits-enfants?

M. Warren: C'est possible.

Le sénateur Beaudoin: Une dynastie.

M. Warren: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Et sur le plan fiscal?

M. Warren: En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, je le répète, la province du Québec est légèrement différente. Par contre, par l'entremise de notre contact avec Revenu Canada, toutes les autres provinces sont en mesure de modifier en toute sécurité l'information et d'inscrire la nouvelle identité auprès de Revenu Canada ainsi que dans leur banque de données. Je ne vais pas me lancer dans ce processus, car je ne pense pas qu'il soit utile.

Because of the different method of filing income tax in Quebec, we run into a bit of a problem. There are a number of ways we can deal with it. One way is, if the participant in the program has been living in Quebec until November under the old identify, he or she gets a name change done one month before the tax year ends. We will have the income tax file for the whole 12 months in the old identify.

For a variety of reasons, we do not put a lot of participants in the program into Quebec. It is primarily a language problem. If they come from B.C., for example, and are unable to speak both official languages, it becomes fairly problematic to us. Likewise, when we do a name change, we rarely leave them in the same province. It just makes no sense to us. Therefore, in subsequent years they file their income tax under their new identify in their new province.

Senator Beaudoin: I understand that you are now negotiating a contract with the Sûreté du Québec.

Mr. Warren: In fact, it is with the Minister of Justice.

Senator Beaudoin: Are the negotiations between the Ministers of Justice of Quebec and Canada?

Mr. Warren: They are between the RCMP witness protection coordinator in Quebec and the ministries of vital statistics and justice in Quebec.

Senator Beaudoin: That is ongoing?

Mr. Warren: It is.

Senator Beaudoin: Are there any problems that we should anticipate?

Mr. Warren: Not other than that we have not, as yet, been able to strike an agreement, but then the SQ and the MUC were only able to do so within the last few months.

Senator Beaudoin: Do they object to this bill?

Mr. Warren: Not at all. They are very supportive.

Senator Gigantès: I did not clearly understand what you said. Assume that a protected person lived in Quebec until the end of November. You move that protected person to New Brunswick and 48 hours later you change that person's name. That person will probably stay in New Brunswick.

Mr. Warren: Yes, or go to another province.

Senator Gigantès: According to the existing law, that person should pay tax in the province of residence on December 31.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Gigantès: But you say they will pay tax in Quebec.

Mr. Warren: Revenue Canada does not consider them to be residents of the province of New Brunswick. They could be considered visitors. It is a temporary thing.

Nous avons un peu de difficulté en raison du mode de déclaration de l'impôt sur le revenu qui est différent au Québec. Il y a plusieurs façons de régler ce problème. Si, par exemple, le participant au programme vit au Québec jusqu'en novembre sous son ancienne identité, il reçoit une nouvelle identité un mois avant la fin de l'année d'imposition. La déclaration de l'impôt sur le revenu pour les 12 mois se fera sous l'ancienne identité.

Pour toutes sortes de raisons, nous ne transférons pas beaucoup de participants au programme au Québec. Il s'agit essentiellement d'un problème linguistique. Si les participants viennent de la C.-B., et ne savent pas parler les deux langues officielles, cela nous pose un problème. De même, lorsque nous effectuons un changement de nom, il est rare que la personne reste dans la même province. Cela n'aurait aucun sens à notre avis. Par conséquent, dans les années suivantes, ils déclarent leur impôt sur le revenu dans leur nouvelle province, sous leur nouvelle identité.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien, vous négociez en ce moment un contrat avec la Sûreté du Québec.

M. Warren: En fait, c'est avec le ministre de la Justice.

Le sénateur Beaudoin: Les négociations ont-elles lieu entre les ministres de la Justice du Québec et du Canada?

M. Warren: Ce sont des négociations entre le coordonnateur de la protection des témoins de la GRC au Québec et les ministères des statistiques démographiques et de la justice au Québec.

Le sénateur Beaudoin: Ces négociations ont-elles lieu en ce moment?

M. Warren: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Y a-t-il des problèmes auxquels nous devrions nous attendre?

M. Warren: Non, sauf que pour l'instant, nous n'avons pas conclu d'accord, mais la SQ et la CUM ont pu le faire au cours des derniers mois seulement.

Le sénateur Beaudoin: S'opposent-elles à ce projet de loi?

M. Warren: Pas du tout. Elles sont très en faveur du projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Je n'ai pas vraiment compris ce que vous avez dit. Supposons qu'une personne protégée vive au Québec jusqu'à la fin novembre. Vous la transférez au Nouveau-Brunswick et 48 heures plus tard, changez son nom. Cette personne restera probablement au Nouveau-Brunswick.

M. Warren: Oui, ou ira dans une autre province.

Le sénateur Gigantès: En vertu de la loi en vigueur, cette personne doit payer l'impôt dans la province où elle réside au 31 décembre.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Gigantès: Mais vous dites qu'elle paiera l'impôt au Québec.

M. Warren: Revenu Canada ne considère pas qu'elle est résidente de la province du Nouveau-Brunswick. Elle est considérée comme un visiteur. C'est quelque chose de temporaire.

Senator Bryden: I enjoyed the letter sent by Ms Banulescu to Senator Carstairs. If you are not going to change it — and I am not asking you to do so — you must give a good explanation of why it is right. It is the second paragraph that I enjoy so much. It reads:

With respect to subsection 11(5), the drafters could have used the expression “protectee” or “former protectee,” but it would have been very cumbersome because the expression would have had to appear three times in the subsection. This was avoided by using the word “person.”

I studied under an old professor of legislative drafting who constantly reminded us that legislative drafting had to concentrate on clarity and consistency and that we were not writing poetry.

The reason that the same words are used over and over is so that there will be consistency and total clarity.

Senator Doyle: I assume that we will not even consider an amendment which would provide for some clarification of the people who will cease to be protectees.

I wanted to offer the suggestion that it may be less offensive to use “in or with evidence of” rather than “of the opinion of the Commissioner”; that is, that there be evidence, not only an opinion.

When we pass a law that says we are going to uphold the opinion of the Commissioner of the RCMP, I get nervous.

Senator Gigantès: Senator Doyle, your point is that you would like there to be proof; something more solid than an opinion. I find this to be a valid point, having suffered from the opinion of a deputy minister who had absolutely no evidence but had an opinion. I do not think we should disregard Senator Doyle’s point.

A deputy minister and the Commissioner of the RCMP, who is at the level of deputy minister, were involved in the case to which I refer. Before we passed the law which severed CSIS from the RCMP, no one could question their opinions, although their opinions could be wrong. I am one who suffered from such a wrong opinion and it took three and one-half years to get out from under their wrong opinion.

I therefore think that the point of Senator Doyle is worth considering.

Senator Doyle: Most of us around this table are quite aware that the word “Commissioner” does not mean the Commissioner; it means whichever officer he may have delegated to look into a particular matter.

The Chair: Senator Doyle wishes to change the wording in clause 9(1), which presently reads “in the opinion of the Commissioner.” As I understand it, he wishes to have that changed, following the word protectee, to state “if the evidence shows that there has been.”

Senator Gigantès: I support that amendment.

Senator Lewis: What would be added?

Le sénateur Bryden: La lettre que Mme Banulescu a envoyée à le sénateur Carstairs m’a beaucoup plu. Si vous n’envisagez pas de changement — et je ne vous demande pas de le faire —, vous devez pouvoir en expliquer le bien-fondé. C’est le deuxième paragraphe qui m’a particulièrement plu et je cite:

En ce qui concerne le paragraphe 11(5), les rédacteurs auraient pu utiliser l’expression «bénéficiaire» ou «ancien bénéficiaire», mais cela aurait été très lourd, car cette expression serait apparue à trois reprises dans le paragraphe. L’utilisation du mot «personne» a permis d’éviter cette répétition.

J’ai eu au cours de mes études un vieux professeur de rédaction législative qui ne cessait de nous rappeler que la rédaction législative devait mettre l’accent sur la clarté et la cohérence et qu’il ne s’agissait pas de faire de la poésie.

Si les mêmes mots sont constamment repris, c’est pour assurer la cohérence et la clarté.

Le sénateur Doyle: J’imagine que nous n’allons même pas envisager un amendement qui donnerait des éclaircissements à propos des personnes qui cessent d’être des bénéficiaires.

Je voulais simplement indiquer qu’il serait peut-être moins choquant d’utiliser l’expression: «dans les cas où il est démontré que» à la place de: «dans les cas où, à son avis»; en d’autres termes, il faudrait une preuve, pas seulement un avis.

Lorsque nous adoptons une loi qui stipule que nous allons confirmer l’avis du commissaire de la GRC, cela m’inquiète.

Le sénateur Gigantès: Sénateur Doyle, vous dites que vous aimeriez qu’il y ait une preuve, quelque chose de plus solide qu’un avis. Je considère votre opinion tout à fait valable, ayant moi-même subi les conséquences de l’avis d’un sous-ministre qui n’avait absolument aucune preuve, mais qui avait un avis. Je ne crois pas qu’il serait bon de passer outre au point soulevé par le sénateur Doyle.

Un sous-ministre et le commissaire de la GRC, qui est au niveau de sous-ministre, s’étaient occupé du cas dont je parle. Avant que la loi qui sépare le SCRS de la GRC n’ait été adoptée, personne ne pouvait mettre en doute leur avis, même si leur avis pouvait être erroné. Je fais partie de ceux qui ont subi les conséquences d’un avis erroné et l’affaire dont je parle n’a été réglée qu’au bout de trois ans et demi.

Je pense donc qu’il vaut la peine de se pencher sur le point soulevé par le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: La plupart d’entre nous autour de cette table savons très bien que le mot «commissaire» ne signifie pas le commissaire; ce mot désigne la personne à laquelle il confie la responsabilité d’une affaire en particulier.

La présidente: Le sénateur Doyle souhaite modifier le libellé du paragraphe 9(1) qui indique actuellement «dans les cas où, à son avis». D’après ce que je comprends, il souhaite le modifier après le mot «bénéficiaire» de la façon suivante: «dans les cas où, il est démontré que».

Le sénateur Gigantès: J’appuie cet amendement.

Le sénateur Lewis: Que serait-il ajouté?

The Chair: We would remove “in the opinion of the Commissioner” and replace it with “if the evidence shows that there last been (a) a material...”

Ms Banulescu: If members look at clause 10, they will see that for a refusal to admit or a termination the commissioner must provide the protected person with written reasons. It is not just his opinion. He must set out the reasons for his decision. In essence, the evidence must be laid out as set out in clause 10.

Mr. Warren Black, Senior General Counsel, Department of the Solicitor General of Canada: I should like to add a few points. Even though this is now drafted to say “if the opinion of the Commissioner,” it is fairly fundamental in law that, even where a discretion is given, the discretion must be exercised in accordance with the purposes of the statute.

That would preclude the commissioner — certainly in addition to the fact that written reasons must be given — from acting arbitrarily. He would have to exercise that power in accordance with the provisions of the statute and for the reasons given. There would have to be good reasons under the statute.

With regard to the other point made by Senator Doyle on the matter of delegation, subclause 15(b) provides that this power to terminate the protection provided to a protectee can be delegated, but only to the assistant commissioner designated by the commissioner as being responsible for the program. The decision would still have to be made at a very high level, which should help to ensure that it is a responsible decision.

Finally, there is the point which Ms Banulescu just made about having to give written reasons. All of these would be a check on arbitrariness.

I should like to suggest to the senators here that perhaps that would be sufficient and that no amendment to the provision would be necessary.

Senator Gigantès: I do not like the word “opinion.” If you three care to have lunch with me one of these days in the Parliamentary Restaurant, I will tell you the story upon which that is based. The RCMP was involved. The commissioner gave an opinion. He was not supported by any fact. I carried this on me for 11 years. It was based on the opinion of one man who was backed by the commissioner of the RCMP on the basis of totally insufficient and stupid evidence sent to the RCMP by the John Birch Society.

I am sorry. I cannot accept this word “opinion” in there. Even very august public servants sometimes hold wrong opinions.

The Chair: If we change the words from “the opinion” to “the evidence shows,” that does not change the fact that it would still be the commissioner who would make the decision. In essence, if he based it on his opinion or on his evidence, it is still the same RCMP commissioner who would make the decision. Am I correct in that interpretation?

La présidente: Nous supprimerions: «dans les cas où, à son avis», et remplacerions cette phrase par: «dans les cas où, il est démontré que...»

Mme Banulescu: Si les sénateurs veulent bien lire l'article 10, ils s'apercevront que le commissaire doit communiquer par écrit les motifs de sa décision de refuser à un témoin le bénéfice du programme ou de mettre fin à la protection d'un bénéficiaire. Ce n'est pas uniquement son avis. Il doit exposer les motifs de sa décision. En fait, il faut exposer la preuve, ainsi que le stipule l'article 10.

M. Warren Black, avocat juridique principal, ministère du Solliciteur général du Canada: J'aimerais ajouter quelques points. Même s'il est indiqué maintenant: «dans les cas où, à son avis», il est assez fondamental en droit que tout pouvoir discrétionnaire doit s'exercer conformément à l'objet de la loi.

Cela empêcherait le commissaire — en plus de la nécessité de communiquer par écrit les motifs de sa décision —, d'agir de façon arbitraire. Il devrait exercer ce pouvoir conformément aux dispositions de la loi et pour les motifs indiqués. Il faudrait que ce soit de bons motifs selon la loi.

En ce qui concerne l'autre point soulevé par le sénateur Doyle, en matière de délégation, le paragraphe 15(b) stipule que le pouvoir de mettre fin à la protection du bénéficiaire peut être délégué, mais uniquement au commissaire adjoint désigné comme responsable du programme par le commissaire. La décision doit toujours se prendre à un niveau très élevé pour s'assurer qu'il s'agit d'une décision responsable.

Enfin, Mme Banulescu a souligné le fait que le commissaire doit communiquer ses motifs par écrit. Toutes ces mesures servent de frein à toute décision arbitraire.

J'aimerais dire aux sénateurs que cela est peut-être suffisant et qu'aucun amendement à cette disposition ne s'impose.

Le sénateur Gigantès: Le mot «avis» ne me plaît pas. Si vous voulez bien tous les trois déjeuner avec moi un de ces jours au restaurant parlementaire, je vous raconterais mon histoire. La GRC s'en était occupée. Le commissaire a donné un avis sans s'appuyer sur des faits. C'est pendant 11 ans que j'ai traîné ce problème, problème causé par le fait qu'une personne, appuyée par le commissaire de la GRC, avait donné un avis fondé sur des preuves insuffisantes et stupides transmises par la John Birch Society à la GRC.

Je suis désolé. Je ne peux pas accepter le mot «avis». Il arrive que même des fonctionnaires très augustes puissent se tromper.

La présidente: Si nous remplaçons les mots: «dans les cas où, à son avis» par: «dans les cas où, il est démontré que,» cela ne change pas le fait que ce serait toujours le commissaire qui prendrait la décision. En fait, s'il la prenait en fonction de son avis ou de ses preuves, ce serait toujours le même commissaire de la GRC qui prendrait la décision. Est-ce que mon interprétation est exacte?

Mr. Black: I think that is true. The difficulty is that these decisions must require a certain degree of discretion. If it simply said "if the evidence shows," that would open up every decision to a review in the courts and basically to an appeal procedure. There could be a second-guessing on a decision which may have been taken on the basis of many factors, perhaps factors on which reasonable people would disagree.

Senator Gigantès: Absolutely. I was not given the right to appeal.

Senator Doyle: I simply would add that all these arguments are being made right now by the committee investigating what happened in Somalia. There we have another military-type organization with many people of good conscience and impeccable record trying to do the right thing. It is coming back now to the legislatures to sort out what happened and what went wrong.

Any time we have changed over to provide a little more protection for the public, we are doing what we are paid for.

Senator Beaudoin: The amendment of Senator Doyle and Senator Gigantès is material in law. This is why I support it. If the evidence shows that, obviously a court may rule on this at a certain time. It is much stronger than if you say "in the opinion of," because one power is discretionary and the other power is based on facts and the court has the right to intervene. I cannot but agree with that amendment.

After all, we are concerned with very important things here. For the Charter of Rights and Freedoms, it is much better to have "if the evidence shows" than to leave it to the discretion of an officer.

Senator Gigantès: Absolutely.

Senator Lewis: If this amendment were be accepted, I would not like the use of the words "if the evidence shows." What evidence? To what are we referring there? There is no hearing. It should have to be worded a little differently than that.

Senator Bryden: I wish to make a suggestion. I was concerned about the same thing. I may create my own errors in instant drafting but it would read:

The commissioner may terminate the protection provided to a protectee if he has evidence that there has been...

Senator Maheu: Or she.

Senator Bryden: Yes, if the commissioner has evidence. Someone must be responsible for the evidence. Once again, you can go to the courts and say, "There was no evidence."

There are a couple of competing things here, namely, the public interest and the protection of the protectee. You cannot make it so cumbersome that appeals are always ongoing; on the other hand, the protectee should not be treated in an arbitrary fashion by the commissioner.

M. Black: Je crois que oui. Le problème qui se pose, c'est que ces décisions exigent un certain degré de discrétion. S'il était simplement indiqué: «dans les cas où, il est démontré que,» toute décision pourrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire et, en principe, d'une procédure d'appel. Il serait possible de se lancer dans des conjectures au sujet d'une décision qui pourrait avoir été prise en fonction de nombreux facteurs, peut-être des facteurs au sujet desquels des personnes raisonnables ne s'entendraient pas.

Le sénateur Gigantès: Absolument. Je n'ai pas eu le droit de faire appel.

Le sénateur Doyle: J'aimerais simplement ajouter que tous ces arguments sont présentés actuellement par le comité chargé de l'enquête sur les événements survenus en Somalie. Nous avons là une autre organisation de nature militaire composée de nombreuses personnes parfaitement honnêtes qui essaient de faire respecter la loi. La question est maintenant renvoyée aux assemblées législatives qui doivent essayer de voir ce qui s'est passé et ce qui a déraillé.

Chaque fois que nous proposons des amendements pour davantage protéger le public, nous ne faisons que ce pourquoi nous sommes payés.

Le sénateur Beaudoin: L'amendement du sénateur Doyle et du sénateur Gigantès est pertinent en droit et c'est la raison pour laquelle je l'appuie. Il est évident qu'un tribunal peut se prononcer, lorsqu'il y a des preuves. Ces mots sont beaucoup plus forts que: «dans les cas où, à son avis,»; en effet, un pouvoir est discrétionnaire, tandis que l'autre pouvoir dont il est question s'appuie sur des faits, donnant ainsi au tribunal le droit d'intervenir. Je ne peux que souscrire à cet amendement.

Après tout, il s'agit de points fort importants. Dans le contexte de la Charte des droits et libertés, il est préférable d'opter pour: «dans les cas où, il est démontré», que pour un pouvoir discrétionnaire qui serait accordé à un fonctionnaire.

Le sénateur Gigantès: Absolument.

Le sénateur Lewis: Si cet amendement était accepté, je n'aime pas l'utilisation des mots: «dans les cas où, il est démontré que». De quelle preuve s'agit-il? De quoi parlons-nous ici? Il n'y a pas d'audience. J'aimerais utiliser des mots quelque peu différents.

Le sénateur Bryden: J'aimerais faire une proposition, car j'ai le même problème. Il se peut que je fasse des erreurs, puisque je viens de rédiger cette phrase à chaud:

Le commissaire peut mettre fin à la protection d'un bénéficiaire dans les cas où, il lui est démontré...

Le sénateur Maheu: Le ou la commissaire.

Le sénateur Bryden: Oui, s'il lui est démontré que... Quelqu'un doit être responsable de la preuve. Vous pouvez parfaitement aller devant les tribunaux et dire: «Il n'y a pas de preuve.»

Il y a ici plusieurs éléments contradictoires, à savoir, l'intérêt du public et la protection du bénéficiaire. Il ne faudrait pas que cet article donne constamment lieu à des appels; par contre, le bénéficiaire ne devrait pas être traité de manière arbitraire par le commissaire.

The amendment could say that the commissioner may terminate the protection provided to a protectee if the commissioner has evidence that there has been a material representation or a deliberate material contravention.

Senator Doyle: I do not think that would save you in your brush with the RCMP. They said they had evidence, did they not?

Senator Gigantès: But Senator Beaudoin said that if the word "evidence" is used, then the courts can come in.

The Chair: Senator Doyle, are you satisfied with Senator Bryden's reworking of that motion or would you prefer your original motion, which contains your wording?

Senator Kinsella: Let us hear it again.

The Chair: He has suggested that, under clause 9(1), we leave it to a protectee "if the Commissioner has evidence, there has been..."

Senator Bryden: He must have evidence. It is not just in his opinion.

The Chair: It is not an opinion. Essentially, it says: "has evidence."

Senator Bryden: At least a protectee can question whether there was evidence.

Senator Doyle: I would prefer my own recommendation, but I think I could go along with that because, if there is evidence, then he could be compelled to reveal what it was.

Senator Beaudoin: In law, the difference is not so big. I may agree with Senator Bryden on this. Obviously, in law it is what we call justiciable. A person may go to court and ask the commissioner what that evidence was. Whether you say it that way or the other way I have no problem, providing it is clear-cut that there is evidence there.

Mr. Black: I wish to make a few additional comments. The amendment proposed would make a fundamental change. Perhaps that is what these members wish to do. However, they should understand that the effect of using the words "if the commissioner has evidence that there has been" will oblige the commissioner, if this is taken to court, to reveal the evidence on which he acted. Whereas if you look at clause 10, it talks about written reasons that are sufficient to enable the agency for the witness to understand the basis for the decision.

It is envisaged here that the reasons might not go into all the detail necessary because there may be matters under consideration here concerning the operation of the program, which should not be revealed. That is why in clause 10 we talked about written reasons to enable the protectee to understand the basis for the decision. In other words, they might be written reasons that were sufficient to bring home the essence of the decision but not all the detail, whereas if we now use the phrase in clause 9 "if the commissioner has evidence", the commissioner will be obliged

L'amendement pourrait indiquer que le commissaire peut mettre fin à la protection d'un bénéficiaire dans les cas où, il lui est démontré que des renseignements ont été communiqués de façon erronée ou que l'intéressé a délibérément et gravement contrevenu aux obligations énoncées dans l'accord de protection.

Le sénateur Doyle: Je ne crois pas que cela réglerait votre problème à l'égard de la GRC. La GRC a déclaré qu'elle avait des preuves, n'est-ce pas?

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin dit toutefois que si le mot «démontré» est utilisé, les tribunaux peuvent intervenir.

La présidente: Monsieur le sénateur Doyle, êtes-vous satisfait de la version du sénateur Bryden de cette motion ou préféreriez-vous la motion initiale qui représente votre propre version?

Le sénateur Kinsella: Peut-on nous la lire de nouveau?

La présidente: Il propose que, au paragraphe 9(1), nous inscrivions après bénéficiaire, «dans les cas où, il lui est démontré que...»

Le sénateur Bryden: Il doit avoir des preuves. Il ne s'agit pas uniquement de son avis.

La présidente: Ce n'est pas un avis. Il est dit: «il lui est démontré que...».

Le sénateur Bryden: Tout bénéficiaire peut au moins demander s'il y a des preuves.

Le sénateur Doyle: Je préférerais ma propre recommandation, mais je pense pouvoir accepter cette nouvelle version car, s'il y a des preuves, il pourrait être obligé de les révéler.

Le sénateur Beaudoin: En droit, la différence n'est pas si énorme. Je peux être d'accord avec le sénateur Bryden sur ce point. De toute évidence, il s'agit d'une question que nous qualifions de justiciable en droit. Une personne peut aller devant le tribunal et demander au commissaire d'exposer les preuves dont il dispose. Que vous le disiez de cette manière ou d'une autre, cela ne me pose aucun problème, dans la mesure où il apparaît de manière claire et nette que des preuves existent.

M. Black: J'aimerais faire quelques observations supplémentaires. L'amendement proposé apporterait un changement fondamental. Peut-être est-ce le souhait des sénateurs. Ils doivent toutefois comprendre que les mots: «dans les cas où, il lui est démontré que...» obligeront le commissaire à révéler les preuves qui ont motivé sa décision dans le cas où les tribunaux seraient saisis de l'affaire. Par contre, si vous examinez l'article 10, vous voyez qu'il y est question de motifs communiqués par écrit, motifs qui suffisent à tout organisme représentant le témoin de comprendre le fondement de la décision.

Il est prévu ici de ne pas aller dans tous les détails en ce qui concerne les motifs, car il pourrait s'agir de questions visant le fonctionnement du programme, qui ne devraient pas être révélées. C'est la raison pour laquelle, à l'article 10, nous parlons de communiquer par écrit les motifs afin de permettre au bénéficiaire de comprendre le fondement de la décision. En d'autres termes, il pourrait s'agir de motifs communiqués par écrit, motifs qui suffisent à faire comprendre le fondement de la décision, sans toutefois aller dans les détails, tandis que si nous utilisons

to go into court and reveal all the evidence, which may be detrimental to the operation of the program. Senators should understand that this change of wording can put the commissioner in the position of having to quote chapter and verse about all the details of why the person is being terminated from the program, whereas it may not be in the public interest to reveal quite that amount of detail.

Senator Gigantès: He can tell the judge *in camera*, then. What you are saying is exactly what Senator Doyle said. We are going back to the Somalia case, and other cases where it is not convenient or in the public interest. Here we are protecting an individual right and we are talking about the Charter of Rights. The commissioner can say to the judge, "I cannot reveal these things in open court. I can reveal them to you *in camera*."

Senator Doyle: That is right.

Senator Bryden: In response to that, the amendment would require the commissioner to provide in his letter to the protectee that he has evidence and he can give whatever evidence he wishes. That does not automatically, then, end up in court. Presumably, if that is not satisfactory, it would go to the protectee's lawyer. Most of these, I take it, would be determined outside of the courts.

Finally, if it were to occur in court, the point was made that it can be *in camera*, and all names can be pseudonyms. This is the same justification that was given for not having an ombudsman on an appeal process.

The amendment puts more onus on the commissioner to be sure that when he terminates the program, he has evidence so that, if called upon, he could justify his decision, either in a court or to a lawyer representing the protectee. I do not see how that would necessarily require you to open the books on the entire program.

Senator Pearson: I am always concerned with particular cases because we have been talking about abstractions here. I understand we are talking about approximately 50 cases per year, which is what you talked about before.

This arises not only in this clause, but also in subclause 6 of clause 11, where again it is written "in the opinion of the commissioner." Do you think that these changes would result in fewer people being taken into protection and, therefore, would people feel that this will be too complicated and they would not do it?

Mr. Warren: From a layperson's perspective and from someone who has been involved in administering the program, I do not think it would make a whit of difference.

Senator Kinsella: I would like to revisit the present wording, where it provides "in the opinion of the commissioner," because the term "opinion" is equivocal. Some will use the term "opinion" and understand that it means informed opinion, but as any introductory text on logic will show, in the section dealing with opinion and the categories of opinion, there are also

maintenant la phrase suivante à l'article 9: «dans les cas où, il lui est démontré que», le commissaire sera obligé d'aller au tribunal et de révéler toutes les preuves, ce qui peut porter préjudice au fonctionnement du programme. Les sénateurs doivent comprendre que ce changement de libellé peut forcer le commissaire à indiquer dans tous les détails les raisons pour lesquelles on met fin à la protection du bénéficiaire, alors qu'il n'est peut-être pas dans l'intérêt du public de révéler tous ces détails.

Le sénateur Gigantès: Il peut les révéler au juge à huis clos, à ce moment-là. Vous dites exactement ce qu'a dit le sénateur Doyle. Nous revenons à l'affaire de la Somalie, et à d'autres affaires où un tel procédé n'est pas pratique ou ne sert pas l'intérêt du public. Il s'agit ici de protéger un droit d'un individu et nous parlons également de la Charte des droits. Le commissaire peut parfaitement dire au juge: «Je ne peux pas révéler ces détails publiquement. Je peux les révéler à huis clos».

Le sénateur Doyle: C'est exact.

Le sénateur Bryden: En réponse à cela, je dirais que l'amendement exigerait que le commissaire indique dans sa lettre au bénéficiaire qu'il a des preuves et qu'il peut les révéler s'il le souhaite. Cela n'aboutirait pas automatiquement devant les tribunaux. Il est probable, que si le bénéficiaire n'est pas satisfait, il en saisisse son avocat. La plupart de ces cas, d'après ce que je comprends, seraient tranchés en dehors des tribunaux.

Enfin, si un tribunal était saisi d'une telle affaire, on a dit que cela pourrait se faire à huis clos et tous les noms pourraient être des pseudonymes. C'est ainsi que l'on a défendu l'idée selon laquelle il n'est pas nécessaire d'avoir un ombudsman ou de prévoir un processus d'appel.

L'amendement donne une plus grande responsabilité au commissaire, lequel doit être sûr qu'au moment où il met un terme au programme, il dispose de preuves de manière que, si on le lui demande, il peut justifier sa décision, que ce soit devant un tribunal ou un avocat représentant le bénéficiaire. Je ne vois pas comment cela vous forcerait nécessairement à entrer dans tous les détails du programme.

Le sénateur Pearson: Ce sont les cas particuliers qui m'intéressent, or, nous parlons ici de cas abstraits. Si je comprends bien, il s'agit, comme vous l'avez indiqué plus tôt, de 50 cas par an environ.

Cela apparaît non seulement dans cet article, mais aussi au paragraphe 6 de l'article 11 où il est écrit: «Si le commissaire estime». Pensez-vous que ces changements entraîneraient une diminution du nombre des personnes protégées et que, par conséquent, les personnes penseraient que, comme c'est trop compliqué, il ne sert à rien de le faire?

M. Warren: Du point de vue d'un profane et d'un administrateur du programme, je ne pense pas que cela fasse de différence.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais examiner de nouveau le libellé actuel qui indique: «si le commissaire estime» ou «à son avis»; dans la version anglaise c'est le mot «opinion» qui est utilisé. Ce mot est équivoque. Pour certains, il signifie une opinion bien informée, mais comme toute introduction à la logique le montrerait, dans la partie traitant de l'opinion et des catégories

opinions which are ill-informed. It is our duty to express informed opinions.

Our difficulty is around the equivocation that is possible with that term. There seems to be common ground around the table that one wishes to provide for the justiciability of the decision that is taken, while at the same time wishing to provide for the administrative practicality of the commissioner exercising judgment.

I wonder whether or not we would accomplish those two objectives of justiciability on the one hand and practical, applied, reasonable judgment on the part of the commissioner on the other, if the wording — building on what Senators Bryden, Doyle and Gigantès have suggested — read “that the commissioner may terminate the protection provided to a protectee if the commissioner has reasonable grounds to decide” and continuing “there has been”.

Senator Gigantès: I like the word “evidence.”

The Chair: Senator Kinsella, that is a suggestion, but it does not seem to have resonated with either Senator Doyle or Senator Gigantès.

Senator Gigantès: “Reasonable” is equivocal. Reasonable in the opinion of whom?

Senator Kinsella: It is justiciable.

Senator Gigantès: What seems reasonable to me may not seem reasonable to you. It happens every day.

Senator Kinsella: But reasonableness is justiciable.

Senator Gigantès: But “evidence” is stronger.

Senator Kinsella: But we have the testimony of the witnesses who indicate that if “evidence” is used, then all the evidence, which could breach security and undermine the whole program, would be called upon and placed in jeopardy in order to sustain the reasonableness of the judgment.

Senator Gigantès: This was answered by Senator Bryden. It could be done *in camera*. The commissioner can say to the judge, “I can answer these questions for you, sir, but not in open court,” and the judge would accept.

Senator Bryden: I would be very surprised if our witnesses would find your terminology better than the terminology that was used. That really opens the debate up.

Senator Kinsella: Let us ask them, then.

Senator Beaudoin: It is because you opened a debate on the word “reasonable” and what is not reasonable.

Senator Kinsella: Exactly.

Senator Beaudoin: Perhaps it is a bit more complicated. If you just say “if the commissioner has evidence that,” it is justiciable and I think it should be justiciable. But if, for security reasons, they wish to have a trial *in camera*, it is quite possible. I

d’opinions, il existe également des opinions mal informées. Nous avons la responsabilité d’exprimer des opinions bien informées.

Le problème qui se pose à nous, c’est l’équivoque que peut susciter ce terme. Un consensus semble se dégager autour de cette table à propos de la justiciabilité de la décision prise; par ailleurs, on tient à ce que le commissaire puisse, au plan administratif, exercer son jugement.

Je me demande si l’on ne pourrait pas atteindre ces deux objectifs de justiciabilité, d’une part, et de jugement pratique, appliqué, raisonnable, de la part du commissaire, d’autre part, si le libellé — à partir des propositions des sénateurs Bryden, Doyle et Gigantès — se lisait comme suit: «Le commissaire peut mettre fin à la protection d’un bénéficiaire dans les cas où il a des motifs raisonnables de décider»...

Le sénateur Gigantès: Je suis pour l’utilisation des mots «démontré», «preuve».

La présidente: Monsieur Kinsella, il s’agit d’une proposition qui, cependant, ne semble pas avoir été reprise par le sénateur Doyle ou le sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Le mot «raisonnable» est équivoque. Raisonnable selon l’opinion de qui?

Le sénateur Kinsella: C’est justiciable.

Le sénateur Gigantès: Ce qui me paraît raisonnable peut ne pas vous paraître raisonnable. Cela arrive tous les jours.

Le sénateur Kinsella: Le caractère raisonnable est toutefois justiciable.

Le sénateur Gigantès: Oui, mais les termes «preuve», «démontré», sont plus forts.

Le sénateur Kinsella: D’après les témoins, si les termes «preuve», «démontré» sont utilisés, toutes les preuves, qui pourraient représenter une infraction à la sécurité et saper tout le programme, devraient être exposées et jugées afin de faire droit au caractère raisonnable du jugement.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Bryden a donné une réponse à ce sujet. Cela pourrait se faire à huis clos. Le commissaire peut dire au juge: «Je peux répondre à ces questions, mais pas en audience publique,» et le juge l’accepterait.

Le sénateur Bryden: Je serais très étonné que nos témoins préfèrent votre terminologie à celle qui est utilisée. Cela élargit vraiment le débat.

Le sénateur Kinsella: Posons-leur donc la question.

Le sénateur Beaudoin: C’est parce que vous avez ouvert le débat sur le mot «raisonnable» et sur ce qui n’est pas raisonnable.

Le sénateur Kinsella: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être est-ce un peu plus compliqué. Si vous dites simplement: «Dans les cas où, il lui est démontré que», c’est justiciable et je crois que cela devrait l’être. Mais si, pour des raisons de sécurité, on souhaite un procès à huis clos,

do not envisage big difficulties. The courts know that this is a special matter. This is done for the protection of the state.

Senator Gigantès: And for the protection of the individual.

Senator Beaudoin: Yes, under the Charter of Rights. But there is always a balance between the protection of a state and the protection of an individual.

I do not see any big problem with your amendment, or your amendment as amended by Senator Bryden. It is about the same, so I would accept it. But if you add "reasonable grounds," you open the debate more.

The Chair: This is obviously a debate among learned people. I ask this question more of my colleagues, who are legal scholars, than I do of the witnesses. If the present wording were to remain, is that not protected by clauses 10(a) and 10(b), which require that the commissioner provide written reasons, and also by the provisions of clause 9(2)?

Senator Gigantès: Clause 10 states:

Where a decision is taken (a) to refuse to admit a witness —

This clause deals with not admitting someone to the program, whereas clause 9 deals with terminating the protection of someone in the program. These are different things.

The Chair: Clause 10(b) provides for termination.

Senator Gigantès: That clause provides for termination without the consent of the protectee, with respect to which the protectee will receive written reasons in order to understand the basis of the decision.

Big deal! We will take the protectee who may not have great intellectual powers and the commissioner who is able to use his logic to brow beat the person into understanding why he is being terminated. No. I want the word "evidence" in there.

The Chair: Are we ready to proceed, honourable senators?

Senator Doyle: I have withdrawn by motion and accept the changes that have been put forward.

The Chair: What we are voting on now is an amendment to clause 9(1), which reads:

"If the Commissioner has evidence that there has been —"

Those words would replace the words "in the opinion of the Commissioner."

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The amendment is adopted.

Senator Lewis: I move that we report the bill as amended.

The Chair: Is that agreed, honourable senators?

c'est tout à fait possible. Je ne prévois pas de grandes difficultés. Les tribunaux savent qu'il s'agit d'une question particulière. Cela se fait pour la protection de l'État.

Le sénateur Gigantès: Et pour la protection de l'individu.

Le sénateur Beaudoin: Oui, en vertu de la Charte des droits. Cependant, il y a toujours un équilibre entre la protection d'un État et celle d'un individu.

Votre amendement initial ou votre amendement modifié par le sénateur Bryden, ne me pose pas de gros problème. Il est à peu près identique, si bien que je l'accepte. Mais si vous ajoutez «motifs raisonnables», vous élargissez encore plus le débat.

La présidente: Nous assistons de toute évidence à un débat entre savants. La question que je pose s'adresse davantage à mes collègues, qui sont des juristes, plutôt qu'aux témoins. Si le libellé actuel était maintenu, la protection n'est-elle pas assurée par les paragraphes 10 a) et 10 b), qui exigent que le commissaire communique par écrit les motifs de sa décision, et aussi par les dispositions du paragraphe 9(2)?

Le sénateur Gigantès: L'article 10 stipule:

Le commissaire...de refuser à un témoin le bénéfice du programme sans son consentement.

Cet article traite du refus à un témoin du bénéfice du programme, tandis que l'article 9 traite de l'interruption de la protection d'une personne bénéficiant du programme. Il s'agit donc de deux choses différentes.

La présidente: La fin de l'article 10 prévoit l'interruption.

Le sénateur Gigantès: Cet article prévoit l'interruption sans le consentement du bénéficiaire, auquel on communiquera par écrit les motifs, de manière qu'il comprenne le fondement de la décision.

La belle affaire! Nous avons d'une part le bénéficiaire qui n'a peut-être pas d'immenses capacités intellectuelles et d'autre part, le commissaire qui, grâce à sa logique, peut faire comprendre au bénéficiaire, par intimidation, les motifs pour lesquels on met fin à sa protection. Je le refuse. Je veux le mot «démontré» ou «preuve».

La présidente: Sommes-nous prêts à nous prononcer honorables sénateurs?

Le sénateur Doyle: Je retire ma motion et j'accepte les changements présentés.

La présidente: Nous nous prononçons maintenant au sujet d'un amendement au paragraphe 9(1) qui se lit comme suit:

«Dans les cas où il est démontré que...»

Ces mots remplacent les mots: «dans les cas où, à son avis...»

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'amendement est adopté.

Le sénateur Lewis: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi tel qu'amendé.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

I wish to thank our witnesses.

Honourable senators, we will now proceed with Bill C-275. Unfortunately, Mr. Boudria, who did arrive, had to leave again because he was called back to the house. Nevertheless, we have here this morning a clerk from the House of Commons.

As I understand it, Bill C-275 was proposed originally by the Speaker of the House of Commons. Senator Maheu, who is not a member of our committee, is here this morning because she is the sponsor of the bill. She may be able to provide us with any further information that is required.

I would ask the clerks to come to the table now, please. It would be easiest if you would introduce yourselves because I do not have your names.

Mr. Stephen Knowles, Clerk, Private Members' Business, House of Commons: Madam Chair, I am Stephen Knowles, Clerk, Private Members' Business, House of Commons. With me today is Mr. Rob R. Walsh, General Legislative Counsel, House of Commons; and Mr. Richard Prigent, Deputy Principal Clerk, Private Members' Business, House of Commons.

The Chair: Will you proceed, please?

Mr. Rob R. Walsh, General Legislative Counsel, House of Commons: We are opening your discussions on this bill because Mr. Boudria was called away. Much of what might be said about this bill which would be of interest to this committee may well be said later by Mr. Boudria rather than by ourselves. We are here to offer what information we have, which might be of assistance to you regarding this bill in terms of the technical information pertaining to its contents for which I am responsible as the drafter of the bill. My colleagues Stephen Knowles and Richard Prigent are familiar with private members' bills in the House of Commons. They are prepared to answer any questions you may have pertaining to those matters.

We have not come here with a presentation as such. We are simply here to answer any questions members of the committee may have.

I am not here on behalf of the association either, Madam Chair. If there are questions that they should answer, perhaps you might call them.

The Chair: Honourable senators, it has been pointed out to me that there seems to be a difference in the bill between the English and French versions.

In clause 2 and clause 5, the French version is very careful to make note always of "député." However, in the English version we find a strange anomaly called "senator or member of Parliament." Senators feel very strongly that they, too, are members of Parliament. Do you have any explanation as to why that particular wording is used in English while it was carefully not used in French?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

J'aimerais remercier nos témoins.

Honorables sénateurs, nous passons maintenant au projet de loi C-275. Malheureusement, M. Boudria qui était présent, a dû partir, car il a été rappelé à la Chambre. Nous avons toutefois ce matin un greffier de la Chambre des communes.

D'après ce que je comprends, le projet de loi C-275 a été à l'origine proposé par le président de la Chambre des communes. Le sénateur Maheu, qui n'est pas membre de notre comité, est ici ce matin, car elle parraine le projet de loi. Elle sera en mesure de nous donner de plus amples renseignements.

Je vais demander aux greffiers de prendre place. Il serait plus facile que vous vous présentiez vous-mêmes, car je n'ai pas vos noms.

M. Stephen Knowles, greffier, Affaires émanant des députés, Chambre des communes: Madame la présidente, je suis Stephen Knowles, greffier, Affaires émanant des députés, Chambre des communes. Je suis accompagné aujourd'hui par M. Rob R. Walsh, conseiller législatif général, Chambre des communes, et par M. Richard Prigent, greffier principal adjoint, Affaires émanant des députés, Chambre des communes.

La présidente: Vous avez la parole.

M. Rob R. Walsh, conseiller législatif général, Chambre des communes: Nous ouvrons votre débat sur ce projet de loi, parce que M. Boudria a dû partir. M. Boudria est plus à même que nous de vous parler de ce projet de loi, tel qu'il intéresse votre comité. Nous sommes ici pour donner les renseignements dont nous disposons, renseignements qui pourraient vous aider à propos de ce projet de loi, renseignements techniques relatifs à son contenu dont je suis responsable en ma qualité de rédacteur de ce projet de loi. Mes collègues, Stephen Knowles et Richard Prigent, ont beaucoup d'expérience dans le domaine des projets de loi d'initiative parlementaire à la Chambre des communes. Ils sont prêts à répondre à toute question que vous souhaiteriez poser à cet égard.

Nous n'avons pas d'exposé en tant que tel. Nous sommes simplement ici pour répondre à toute question que voudraient poser les membres du comité.

Je ne représente pas non plus l'association, madame la présidente. Si vous avez des questions, peut-être pourriez-vous maintenant les poser.

La présidente: Honorables sénateurs, on m'a fait remarquer qu'il semble y avoir une différence dans le projet de loi entre la version française et la version anglaise.

À l'article 2 et à l'article 5, la version française prend soin de toujours parler de «député». Toutefois, dans la version anglaise, nous trouvons une anomalie bizarre, soit: «Senator or member of Parliament». Les sénateurs considèrent qu'ils appartiennent également au Parlement. Pouvez-vous expliquer pourquoi ce libellé particulier est utilisé dans la version anglaise, alors qu'il est soigneusement évité dans la version française?

Mr. Walsh: Given your comments, Madam Chair, I am reluctant to offer any explanation.

As the drafter of the bill, I am culpable of sharing in that misconception. I do not specifically recall addressing my mind to this question at the time this provision was being drafted. I take it you are referring to the definition of "former parliamentarian" in clause 2 where it refers to that person as having been a senator "or" member of Parliament. I suppose I must have had in mind that members of the House of Commons are referred to as "members of Parliament" whereas members of the other place are referred to as "senators." In that respect, that is why that terminology was used.

Senator Gigantès: The Constitution Act, 1867 specifies that the Parliament of Canada has two chambers.

Mr. Walsh: Indeed.

Senator Gigantès: We are all members of Parliament.

Mr. Walsh: I do not dispute that point of view at all, senator.

Senator Gigantès: You have done so in this text.

Mr. Walsh: There is nothing more I can say beyond "*mea culpa, mea culpa*."

The Chair: I gather you will not object too strenuously if we amend the bill accordingly.

Mr. Walsh: I see no technical reason not to do so, Madam Chair.

Senator Kinsella: What is the rule with reference to bills and the equivalence of interpretative authority of the English and French versions?

Let me be specific. In clause 2, the French version specifically and more accurately uses the phrase "député de la Chambre des communes." If one were to look at the French version and see "député de la Chambre des communes," by the rule or the practice, will the French version correct the English version which erroneously uses the term or the phrase "member of Parliament"? Do you understand what I am saying?

Mr. Walsh: The general rule is that each version is equally as authoritative as the other. Beyond that, the courts do their best, in the face of an apparent inconsistency, to reconcile the inconsistency in some manner, if they can.

In this case, I would suggest to you that if there were not an amendment of the kind earlier suggested and if this were the language with which the court was faced, having recognized that the French talks about "député de la Chambre des communes," they would probably look at the English version where it distinguishes a Member of Parliament from a senator by virtue of using the term "senator" and would probably recognize the English as having intended "Member of Parliament" to be a reference to the Commons, as is the case in the French version, and take the French version as probably reflecting the intent.

M. Walsh: Compte tenu de vos observations, madame la présidente, j'hésite à vous fournir une explication.

En tant que rédacteur du projet de loi, j'ai contribué à créer ce malentendu. Je ne me souviens pas m'être arrêté sur cette question au moment de rédiger cet article. Je présume que vous faites allusion au mot «ex-parlementaire» à l'article 2, qui est défini comme une personne qui a été sénateur «ou» député de la Chambre des communes du Canada. Je suppose que, dans mon esprit, les députés étaient considérés comme des «parlementaires», et les membres de l'autre endroit, des «sénateurs». D'où l'utilisation de ces mots.

Le sénateur Gigantès: La Loi constitutionnelle de 1867 précise que le Parlement du Canada est composé de deux chambres.

M. Walsh: En effet.

Le sénateur Gigantès: Nous sommes tous des parlementaires.

M. Walsh: Je ne conteste absolument pas ce fait, sénateur.

Le sénateur Gigantès: C'est ce que vous avez fait dans ce projet de loi.

M. Walsh: Tout ce que je peux dire, c'est «*mea culpa, mea culpa*».

La présidente: Je présume que vous ne protesterez pas trop si nous modifions le projet de loi en conséquence.

M. Walsh: Cela ne pose aucun problème sur le plan technique, madame la présidente.

Le sénateur Kinsella: Qu'a-t-on dit dans le passé au sujet des versions anglaise et française des projets de loi? Font-elles toutes les deux autorité?

Permettez-moi de clarifier mon point. À l'article 2, la version française utilise l'expression plus précise «député de la Chambre des communes». Si on jetait un coup d'oeil sur la version française et qu'on y voyait les mots «député de la Chambre des communes», est-ce que, selon la règle ou la pratique en vigueur, la version française l'emporterait sur la version anglaise qui utilise à tort le terme ou l'expression «member of Parliament»? Comprenez-vous ce que j'essaie de dire?

M. Walsh: En générale, les deux versions font autorité. Autrement, les tribunaux font de leur mieux, lorsqu'il y a une incompatibilité évidente entre les deux versions, pour corriger celle-ci, si c'est possible.

Dans ce cas-ci, si l'amendement proposé plus tôt n'était pas adopté et que les tribunaux étaient saisis du libellé original, voici ce qui se passerait. Après avoir constaté que la version française utilisait l'expression «député de la Chambre des communes», ils jetteraient probablement un coup d'oeil sur la version anglaise, qui établit une distinction entre un parlementaire et un sénateur du fait qu'elle utilise le mot «senator», et reconnaîtraient sans doute que l'expression «member of Parliament» s'entend de la Chambre des communes, comme c'est le cas dans la version française, et que la version française reflète l'intention du législateur.

Senator Kinsella: Based on that, we would not need an amendment, because we have the problem in clause 5 where the French version uses the literal translation from the English. They say "députés actuels du Parlement".

Senator Beaudoin: Yes. That is the right expression.

Senator Maheu: On a point of clarification, in the French version they talk about "senateur" and "député de la Chambre des communes." As far as I am concerned, Senator Kinsella, the word "senateur" is used in French and "Member of the House of Commons" is used in English but it is not used in English. They differentiate senators from being members of the Parliament of Canada. I objected to that from the beginning. The House of Commons agrees with me that there is an anomaly there. They are not referred to as members of the House of Commons. They differentiate between the House of Commons and Parliament. We are members of Parliament. It is important that it be said in no uncertain terms.

Senator Kinsella: I could not agree more with you, Senator Maheu. In attempting to be helpful, we thought that, because of the equivalency of language, it could have been saved. Unfortunately, clause 5 is still a problem.

Senator Maheu: I have two amendments for those sections.

Senator Kinsella: My second question deals with the time line of the bill. Are you familiar with the dates on which this bill had first, second, and third reading in the House of Commons?

Mr. Walsh: This bill got speedy consideration in the House of Commons. The *Journals* of Friday, April 26, 1996 would indicate that, by unanimous consent, this bill was presented by Mr. Boudria, seconded by Madam Dalphond-Guiral and Mr. Ringma. The motion was, by unanimous consent, that it be adopted at all stages without debate or amendment, and that is what occurred on that date.

Senator Kinsella: It was adopted without debate on the principle of the bill at second reading?

Mr. Walsh: That is correct. It was done without debate or amendment.

Senator Kinsella: There was no referral to a committee for clause-by-clause analysis.

Mr. Walsh: That is right.

Senator Kinsella: We should not be surprised that errors can slip through.

Senator Gigantès: That is why the Senate is necessary.

Senator Beaudoin: In fact, it is essential.

Senator Kinsella: That is right.

This is a bill numbered C-275, indicating at first blush that it is a private members' bill. Members of the Senate are now seized of the question. I have had an opportunity to speak to Mr. Knowles in this regard in reference to another matter.

Le sénateur Kinsella: Donc, nous n'aurions pas besoin d'un amendement, parce que le problème se pose à l'article 5, où le texte français est une traduction littérale du texte anglais. Les deux versions parlent de «députés actuels du Parlement».

Le sénateur Beaudoin: Oui. C'est la bonne expression.

Le sénateur Maheu: J'aimerais faire une précision. Dans la version française, on utilise les mots «sénateur» et «député de la Chambre des communes». Autant que je sache, sénateur Kinsella, on utilise le mot «sénateur» de même que le mot «député de la Chambre des communes» dans la version française, mais pas dans la version anglaise, où on établit une distinction entre les sénateurs et les parlementaires. Je m'y oppose depuis le début. La Chambre des communes convient avec moi qu'il y a, ici, une anomalie. Ils ne sont pas désignés comme des parlementaires. On établit une distinction entre la Chambre des communes et le Parlement. Nous sommes des parlementaires. Il est important qu'on le précise très clairement.

Le sénateur Kinsella: Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur Maheu. Nous pensions que, puisque ces termes sont équivalents, nous pouvions nous passer de l'amendement. Malheureusement, le problème reste entier à l'article 5.

Le sénateur Maheu: J'ai deux amendements à proposer à ces articles.

Le sénateur Kinsella: Ma deuxième question porte sur la chronologie du projet de loi. Quand ce projet de loi a-t-il franchi les étapes de la première, deuxième et troisième lectures à la Chambre des communes?

M. Walsh: Le projet de loi a été examiné très rapidement à la Chambre des communes. Les *Journaux* du vendredi 26 avril 1996 indiquent que ce projet de loi a été déposé par M. Boudria et qu'il a été appuyé par Mme Dalphond-Guiral et M. Ringma. La motion proposait que le projet de loi soit adopté à toutes les étapes sans débat ou amendement, et c'est ce qui s'est produit à cette date.

Le sénateur Kinsella: Le principe du projet de loi a été adopté sans débat à l'étape de la deuxième lecture?

M. Walsh: C'est exact. Il a été adopté sans débat ou amendement.

Le sénateur Kinsella: Personne n'a proposé qu'il soit renvoyé à un comité pour faire l'objet d'un examen article par article.

M. Walsh: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Nous ne devrions pas nous étonner que des erreurs passent inaperçues.

Le sénateur Gigantès: D'où l'utilité du Sénat.

Le sénateur Beaudoin: En fait, il remplit un rôle essentiel.

Le sénateur Kinsella: C'est exact.

Ce projet de loi porte le numéro C-275, ce qui indique qu'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé. Les sénateurs sont maintenant saisis de la question. J'ai eu l'occasion de m'entretenir à ce sujet avec M. Knowles.

Could either yourself or Mr. Knowles give a brief overview of the procedure which is followed in the House of Commons when dealing with private members' bills and how that procedure is then used when a bill initiated in the Senate by an individual senator but adopted by the chamber is then sent to the House of Commons by message?

Mr. Knowles: When a senator's private member's bill is adopted in the Senate and sent back to the chamber, the bill is placed in the Order Paper under "Introduction of Senate Public Bills." At that time — that is, if there is a sponsor in the house — the sponsor's name is put beside the name of the bill. If there is no sponsor, the bill is simply entered. That means that the bill is ready for first reading.

Upon first reading, the bill would be transferred to what we call the order of precedence. The order of precedence are those private members' bills which have been drawn and, one after the other, on a daily basis, are under consideration in the house. This bill would be added to the bottom of that list.

However, all bills are not voteable. In the House of Commons, a maximum of five bills and five motions in private members' business can be voteable at any one time out of a maximum of 30. As must a House of Commons bill, so must a Senate bill be selected as voteable by a committee, in this case, the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

The Senate bill is not drawn like a House of Commons bill. In a sense, you could make the point that a Senate bill does have a slightly different and more preferential treatment than a House of Commons bill, but I do not think I should make that point here.

Senator Gigantès: I do not think you could support it by evidence.

Mr. Knowles: Only in the sense that it goes right on the order of precedence immediately. The house procedure committee or its equivalent in previous parliaments has never not declared a senate bill voteable.

Senator Gigantès: Is that a public bill or a private member's bill?

Mr. Knowles: Private member's bills from the Senate are public bills. I am not talking about private bills at this moment.

Senator Kinsella: To the best of your knowledge, has this always been the practice in dealing with bills passed by the Senate or initiated in the Senate by an individual senator?

Mr. Knowles: Yes. This has been the practice.

Senator Kinsella: Is it your understanding that this is the same practice in other parliaments that follow the Westminster model of the two houses?

Monsieur Knowles, pouvez-vous nous expliquer brièvement la procédure qui est suivie à la Chambre des communes pour les projets de loi d'intérêt privé, et la procédure qui est suivie lorsqu'un projet de loi déposé par un sénateur est adopté par le Sénat et ensuite envoyé à la Chambre des communes au moyen d'un message?

M. Knowles: Lorsqu'un projet de loi d'intérêt privé déposé par un sénateur est adopté au Sénat et envoyé à la Chambre, le projet de loi est inscrit au Feuilleton sous la rubrique «Dépôt de projets de loi d'intérêt public du Sénat». À ce moment-là — c'est-à-dire, s'il y a un parrain à la Chambre —, le nom du parrain est inscrit à côté du titre du projet de loi. S'il n'y a pas de parrain, on ne fait qu'inscrire le titre du projet de loi. Cela veut dire que le projet de loi est prêt pour la première lecture.

Une fois cette étape franchie, le projet de loi est placé sur la liste des priorités. Figurent sur cette liste les projets de loi émanant des députés qui ont été choisis par voie de tirage au sort et qui, tous les jours, l'un après l'autre, sont examinés par la Chambre. Ce projet de loi-ci serait inscrit au bas de la liste des priorités.

Toutefois, tous les projets de loi ne peuvent faire l'objet d'un vote. À la Chambre des communes, cinq projets de loi et cinq motions au total, sur les 30 qui sont inscrits à la liste des affaires émanant des députés, peuvent être soumis à un vote. Tout comme dans le cas des projets de loi de la Chambre, les projets de loi du Sénat qui peuvent faire l'objet d'un vote doivent être choisis par un comité, dans ce cas-ci, le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Les projets de loi du Sénat ne font pas l'objet d'un tirage comme ceux de la Chambre des communes. Dans un sens, on pourrait dire qu'ils bénéficient d'un traitement légèrement différent et préférentiel par rapport à ceux de la Chambre des communes. Toutefois, je ne devrais peut-être pas faire ce genre de commentaire.

Le sénateur Gigantès: Vous auriez de la difficulté à le prouver.

M. Knowles: Mais c'est uniquement parce qu'ils sont immédiatement inscrits sur la liste des priorités. Le comité de la procédure de la Chambre, ou son pendant dans les législatures antérieures, n'a jamais statué qu'un projet de loi émanant du Sénat ne pouvait faire l'objet d'un vote.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous en train de parler d'un projet de loi d'intérêt public ou privé?

M. Knowles: Les projets de loi d'intérêt privé émanant du Sénat sont considérés comme des projets de loi d'intérêt public. Je ne parle pas, pour l'instant, des projets de loi d'intérêt privé.

Le sénateur Kinsella: À votre avis, a-t-on toujours utilisé cette procédure pour examiner les projets de loi adoptés par le Sénat ou déposés au Sénat par un sénateur?

M. Knowles: Oui.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que cette procédure est utilisée par les autres parlements qui s'inspirent du modèle bicaméral de Westminster?

Mr. Knowles: To be honest, I am not qualified to comment on what happens with regard to a bill from the House of Lords, but I imagine that it is similar.

Senator Kinsella: Can you think of anything in the procedural literature which speaks to the rationale for such a dismissive manner of dealing with the bills passed by one-half of Parliament?

Mr. Knowles: A bill is taken up and treated exactly as a House of Commons bill.

Senator Kinsella: A private bill?

Mr. Knowles: Yes. A private members' bill, in every sense of the word, is not required to go through the draw.

The convention is well established that every private member's Senate public bill is declared voteable. The opposite would be absolutely unheard of.

Senator Gigantès: I do not see the purpose of this association at all. After I retire, I will probably seek the company of the senators around this table. Senator Kinsella and I have Jesuistic minds, and we like to talk to one another about these things over lunch. Senator Doyle was my editor, and we have a common love of various issues. Senator Beaudoin and I have long links that go up to the beginning of the 13th century when his ancestors assassinated mine, et cetera.

I will seek private meetings with kindred souls around this table and others in the two chambers. However, the idea of tottering here with a stick in order to meet every other doddering retiree on a stick on occasions is horrible to me. I do not see why we should go through the trouble of having this.

I move that this committee reject this bill as it is a totally unnecessary exercise. I should like to hear the reasons why people think such an association should exist. We are adults. We can deal with our own relationships by ourselves. We do not need an association.

Senator Lewis: There is already an association. This bill is merely incorporating it.

I take it that the incorporation of this association will not result in any burden on the finances of the government.

Mr. Walsh: No, it involves no expenditure.

Senator Lewis: Clause 7 deals with the powers and states:

The Association has the capacity of a natural person and, without restricting the generality of the forgoing, the Association may, in furtherance of its objects,

(h) expend, in furtherance of the objects of the Association, such moneys as may be appropriated by Parliament or by any other government for the activities of the Association.

M. Knowles: En toute honnêteté, je ne peux vous dire quelle est la procédure utilisée à la Chambre des lords, mais je suppose qu'elle est identique.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que les ouvrages sur la procédure nous expliquent pourquoi les projets de loi adoptés par une des deux chambres du Parlement sont traités de façon si cavalière?

M. Knowles: Un projet de loi émanant du Sénat est traité exactement de la même façon qu'un projet de loi émanant de la Chambre.

Le sénateur Kinsella: Un projet de loi d'intérêt privé?

M. Knowles: Oui. Un projet de loi d'intérêt privé, dans toute l'acception du terme, ne fait pas partie du tirage.

Selon la convention établie, tous les projets de loi d'intérêt public qui sont déposés par des sénateurs peuvent faire l'objet d'un vote. Il en a toujours été ainsi.

Le sénateur Gigantès: Je ne vois pas l'utilité de cette association. Une fois à la retraite, je rechercherai sans doute la compagnie des sénateurs qui sont autour de cette table. Le sénateur Kinsella et moi avons tous les deux reçu une formation chez les Jésuites et nous aimons discuter de ce genre de questions au cours du déjeuner. Le sénateur Doyle était mon rédacteur en chef, et nous avons beaucoup de choses en commun. Le sénateur Beaudoin et moi entretenons des rapports depuis le début du 13^e siècle, lorsque ses ancêtres ont assassiné les miens, ainsi de suite.

Je chercherai la compagnie d'âmes soeurs qui se trouvent autour de cette table et dans les deux chambres. Toutefois, l'idée de me traîner jusqu'ici au moyen d'une canne pour rencontrer d'autres retraités gâteux m'apparaît horrible. Je ne vois pas pourquoi nous devrions avoir cette association.

Je propose que le comité rejette le projet de loi puisqu'il est complètement inutile. J'aimerais savoir pourquoi on pense que cette association devrait exister. Nous sommes des adultes. Nous pouvons nous occuper nous-mêmes de nos propres relations. Je ne vois pas pourquoi nous avons besoin d'une association.

Le sénateur Lewis: Il y a déjà une association. Le projet de loi ne fait que la constituer en personne morale.

Je présume que la constitution de cette association en personne morale n'entraînera pas des dépenses pour le gouvernement.

M. Walsh: Non, elle n'entraîne aucune dépense.

Le sénateur Lewis: L'article 7 traite des pouvoirs de l'association et précise ce qui suit:

L'Association a la capacité d'une personne physique et peut, pour la réalisation de ses objets,

h) employer, dans le cadre de sa mission, les crédits qui peuvent lui être affectés par le Parlement ou tout autre gouvernement pour ses activités.

I wonder whether this is the thin edge of the wedge and if at some stage an attempt will be made to have this association financed by government.

Mr. Walsh: I have no knowledge of that kind. The provision to which you draw the committee's attention is there simply to make it clear that, should the largesse of government or Parliament at some point provide moneys to the association, there can be no question that it will have the ability, legal and otherwise, to spend that money subject to such limitations as the government or Parliament may impose in giving that money to it. However, this provision imposes no obligation upon the government to make any such appropriation nor does the association have any expectation that it will receive any such moneys simply by virtue of that clause being there.

Senator Lewis: I assumed that. Was it necessary to put that in? One would think that the association could expend any moneys that may come its way.

Mr. Walsh: One sometimes includes in bills more than is necessary, strictly speaking, out of an abundance of caution.

Senator Gigantès: If you open the purse, money will come forth.

Senator Beaudoin: With regard to whether it is a money bill, it will cost money. If it does not, it will be a miracle. If Parliament is instituting a corporation, and if Parliament is invited to spend money, then government will do so.

I am not too worried about whether it is a money bill. I do not believe that this is essential, but I am not against it. It may remain as it is now.

I have some amendments to propose. In French you are a "sénateur" or a "député." You do not have to say "in the House of Commons" or "in the Senate." It is redundant.

In English you say "former parliamentarian" means a person who has been a Senator or a member of the House of Commons and who is not, at the present time, a senator or member of the House of Commons. In French you just say, 'ex-parlementaire' means personne qui a été sénateur ou député. We should not add "de la Chambre des communes." It is redundant.

However, you may say:

...Personne qui a été sénateur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur, ni député.

In French it is clear cut. In English, I do not know. I have never understood why we call a member of the House of Commons a member of Parliament, because a senator is also a member of Parliament. However, there is no word for that.

The Chair: They can call them members of the House of Commons.

Senator Beaudoin, I have already heard from Senator Milne on this issue. She also has amendments which are relevant to clauses 2 and 5. You may want to communicate with one another on whether your amendments are the same.

Je me demande si on ne s'engage pas sur une pente savonneuse et si, un moment donné, on ne cherchera pas à faire en sorte que l'association soit financée par le gouvernement.

M. Walsh: Je n'ai pas connaissance d'une telle chose. La disposition à laquelle vous faites allusion vise tout simplement à préciser que, si le gouvernement ou le Parlement décidait à un moment donné d'affecter des crédits à l'association, il ne fait aucun doute que celle-ci aurait le pouvoir, légal et autre, d'utiliser ces crédits, sous réserve des restrictions imposées par le gouvernement ou le Parlement. Toutefois, cette disposition n'oblige aucunement le gouvernement à affecter des crédits à l'association qui, d'ailleurs, ne s'attend pas à en recevoir du simple fait que cette clause existe.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je pensais. Mais était-il nécessaire de l'inclure dans le projet de loi? On a l'impression qu'elle pourrait dépenser tous les crédits qui lui seraient affectés.

M. Walsh: Nous ajoutons parfois trop de choses dans les projets de loi, parce que nous voulons être trop prudents.

Le sénateur Gigantès: Lorsqu'on délie les cordons de la bourse, il y a de l'argent qui en sort.

Le sénateur Beaudoin: Ce projet de loi entraînera des dépenses. S'il ne coûte rien, ce sera un miracle. Si le Parlement met sur pied un organisme et est invité à dépenser de l'argent, il le fera.

La question de savoir si ce projet de loi entraîne ou non des dépenses ne me préoccupe pas trop. Je ne crois pas que cette association soit nécessaire, mais je ne suis pas contre. On peut laisser le projet de loi tel quel.

J'ai quelques amendements à proposer. Dans la version française, vous êtes soit un «sénateur», soit un «député». Il n'est pas nécessaire d'ajouter «à la Chambre des communes» ou «au Sénat». C'est redondant.

Dans la version anglaise, on utilise l'expression «former parliamentarian», qui s'entend d'une personne qui a déjà été sénateur ou député de la Chambre des communes, mais qui n'est plus ni sénateur, ni député. Dans la version française, on définit l'«ex-parlementaire» comme une personne qui a été sénateur ou député. Il n'est pas nécessaire d'ajouter «de la Chambre des communes». C'est redondant.

Toutefois, vous pouvez dire:

...Personne qui a été sénateur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur, ni député.

En français, c'est très clair. En anglais, je ne le sais pas. Je n'ai jamais compris pourquoi on appelle un député de la Chambre des communes un parlementaire, parce qu'un sénateur est également un parlementaire. Toutefois, il n'y a pas de terme pour cela.

La présidente: On peut dire qu'ils font partie de la Chambre des communes.

Sénateur Beaudoin, le sénateur Milne a déjà soulevé cette question. Elle a également des amendements à proposer pour les articles 2 et 5. Vous pourriez peut-être vous consulter pour voir si vos amendements sont identiques.

Presently, however, we are still dealing with the motion of Senator Gigantès.

Senator Beaudoin: The motion with regard to whether we proceed?

The Chair: Yes.

Senator Doyle: Clause 10 states that the present constitution, by-laws, rules and regulations of the unincorporated association will form the basis.

Could you give us a copy of those rules, regulations, et cetera?

Mr. Walsh: I do not have a copy with me.

Senator Maheu: The association has not provided us with the rules and regulations. Ex-member of Parliament Barry Turner would be able to give us those. It constitutes the association in nearly the same way the bill does.

Senator Lewis: I would have thought that we would have had a witness from the present association to explain why they want this legislation and to tell us about their activities. Are we to go ahead and incorporate them without knowing anything about them?

Senator Maheu: But we are not incorporating.

Senator Doyle: I was going to get around to the financial side. We talked about whether or not they might ask us for money. The answer probably is that we would be awfully surprised if they did not. It says, "money appropriated by Parliament or by any other government."

Will they fly down to Cuba for their next annual meeting as guests of the government of Cuba, or to Ireland as guests of the Irish government? What is this "any other government" we are referencing? Is it the government of Quebec?

Senator Maheu: Yes, the provincial government.

Senator Doyle: Is this association organized in the province of Quebec?

The Chair: We have a number of questions that must be answered.

Mr. Walsh: Again, I do not purport to speak for the association. I can only speak about the bill itself. The objectives of the association are generally to promote parliamentary democracy and notions of parliamentary systems of government, et cetera, from clause 5 of the bill.

I suppose it may be the case — and, I am speculating here — that the association could be commissioned by a provincial government or by another parliamentary government to do a study, or to make comment, or to be presented or participate in a seminar relating to some issue of interest to that government. For that purpose, the association may receive some funding.

Again, I am speculating in terms of what the language would permit. You would have to ask the association directly whether it

Toutefois, nous sommes toujours en train d'examiner la motion du sénateur Gigantès.

Le sénateur Beaudoin: La motion qui porte sur la question de savoir si nous allons ou non de l'avant?

La présidente: Oui.

Le sénateur Doyle: L'article 10 parle de la constitution, des règlements administratifs et des règles applicables à l'organisme.

Pouvons-nous obtenir une copie de ces règles, règlements, ainsi de suite?

M. Walsh: Je n'en ai pas avec moi.

Le sénateur Maheu: L'association ne nous a pas remis une copie de ces règles et règlements. L'ex-député Barry Turner pourrait nous les fournir. Elles constituent l'organisme en personne morale comme le fait presque le projet de loi.

Le sénateur Lewis: Je pensais qu'un représentant de l'association allait venir nous expliquer le bien-fondé du projet de loi et nous parler des activités de l'association. Allons-nous constituer cet organisme en personne morale sans connaître quoi que ce soit à son sujet?

Le sénateur Maheu: Mais il n'est pas question de le constituer en personne morale.

Le sénateur Doyle: J'allais parler de la question des dépenses. Nous nous sommes demandé si l'organisme viendrait solliciter des fonds. Nous serions sans doute très étonnés s'il ne le faisait pas. Le projet de loi parle de «crédits qui peuvent lui être affectés par le Parlement ou tout autre gouvernement».

Vont-ils tenir leur prochaine assemblée annuelle à Cuba, en tant qu'invités du gouvernement cubain, ou peut-être en Irlande, en tant qu'invités du gouvernement irlandais? Qu'est-ce qu'on entend par «tout autre gouvernement»? Le gouvernement du Québec?

Le sénateur Maheu: Oui, le gouvernement provincial.

Le sénateur Doyle: Est-ce que cette association existe au Québec?

La présidente: Nous avons plusieurs questions qui méritent une réponse.

M. Walsh: Encore une fois, je ne peux prétendre parler au nom de l'association. Je peux uniquement vous parler du projet de loi lui-même. L'association a pour mission, de manière générale, de promouvoir la démocratie parlementaire de même que le système de gouvernement parlementaire, comme le précise l'article 5 du projet de loi.

Je suppose — et ce n'est qu'une hypothèse —, que l'association pourrait être chargée, par un gouvernement provincial ou un autre gouvernement parlementaire, de mener une étude, de donner des conseils, d'assister ou de participer à un colloque où seront débattues des questions qui intéressent ce gouvernement. Il se peut que l'association reçoive, à ce moment-là, des fonds.

Encore une fois, ce n'est qu'une hypothèse. Il faudrait demander à l'association même si elle s'attend à participer à des

has some expectation of getting involved in those sorts of commitments with provincial or foreign governments. I do not know.

Senator Doyle: Is there some feeling that one of the projects that this association might undertake would involve a national unity debate?

Mr. Walsh: I have no knowledge of that. You would need to ask the association that.

Senator Doyle: I recognize that you have limitations, but there are political aspects here, to say nothing of the conflict of interest of all of us around this table.

The Chair: Thank you, Senator Doyle. Mr. Boudria, who was a member of the association, was here. It is regrettable that he had to leave because he was called back to the other place. Some of those questions might have been debated with him.

Senator Maheu: On a point of order, Mr. Boudria is not a member. He is a sitting member of Parliament now. It is the Speaker of the House of Commons and, I believe, the Speaker of the Senate who presented the bill at the request of ex-MP Barry Turner. The Governor General had planned to recognize officially the order on the day that we are honouring former parliamentarians. No one can foresee the future mandates for this association.

I understood that the person who created the bill was told by the chair or president of the association that it was not a question of funding from the federal government. If we are getting into a national unity debate at some point, then I am glad that there are federal and federalist parliamentarians in some way, shape or form, who would be willing and could be mandated.

The Chair: We have a number of people on the list now for questions.

Senator Lewis: I should like to propose an amendment to Senator Gigantès' motion.

Senator Gigantès: Let me talk first, please.

Senator Pearson: I should like to see this bill before he goes.

The Chair: Senator Pearson has been waiting a long time, as has Senator Milne. Before Senator Gigantès makes any proposal on his amendment or discussion, it is appropriate that we hear from those senators who have not had any input into this discussion. I have three: Senators Pearson, Milne and Losier-Cool.

Senator Milne: Since we all, apparently, have a conflict of interest on this, I should like to declare that I have a double conflict of interest because I am married to an ex-parliamentarian and I am rather fond of him.

activités de ce genre avec des gouvernements provinciaux ou étrangers. Je ne le sais pas.

Le sénateur Doyle: A-t-on l'impression que l'un des projets que cette association pourrait entreprendre comporterait un débat sur l'unité nationale?

M. Walsh: Je n'en sais rien. Il faudrait que vous le demandiez à l'association.

Le sénateur Doyle: Je reconnais que vous avez certaines restrictions mais il y a des aspects politiques ici, pour ne rien dire de la situation de conflit d'intérêt que cela suppose pour tous ceux assis autour de cette table.

La présidente: Merci, sénateur Doyle. M. Boudria, qui est un membre de l'association, était là mais a dû malheureusement partir après avoir été rappelé à l'autre endroit. Nous aurions pu débattre de certaines de ces questions avec lui.

Le sénateur Maheu: Je soulève une objection. M. Boudria n'est pas un membre de l'association puisqu'il exerce à l'heure actuelle les fonctions de député. C'est le Président de la Chambre des communes et, je crois, le Président du Sénat qui ont présenté le projet de loi à la demande de l'ancien député Barry Turner. Le gouverneur général avait prévu de reconnaître officiellement l'ordre la journée où nous rendrons hommage aux anciens parlementaires. Personne ne peut prévoir le mandat futur de cette association.

D'après ce que j'ai compris, l'auteur du projet de loi s'est fait dire par le président de l'association qu'il ne s'agissait pas d'une question de financement par le gouvernement fédéral. Si à un certain moment, un débat est lancé sur l'unité nationale, je suis heureuse de savoir qu'il existe des parlementaires fédéraux et fédéralistes, disposés à y participer et qui peuvent recevoir ce mandat.

La présidente: Nous avons un certain nombre de sénateurs sur la liste qui souhaitent poser des questions.

Le sénateur Lewis: J'aimerais proposer un amendement à la motion du sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Laissez-moi parler d'abord, je vous prie.

Le sénateur Pearson: J'aimerais voir ce projet de loi avant qu'il parte.

La présidente: Le sénateur Pearson, de même que le sénateur Milne attendent depuis longtemps. Avant que le sénateur Gigantès fasse des propositions sur l'amendement ou en discute, je crois qu'il convient d'entendre les sénateurs qui n'ont pas eu l'occasion de participer à la discussion. Elles sont trois: les sénateurs Pearson, Milne et Losier-Cool.

Le sénateur Milne: Comme nous sommes tous apparemment en conflit d'intérêt sur cette question, j'aimerais déclarer que dans mon cas ce conflit d'intérêt est double puisque je suis mariée à un ex-parlementaire pour qui j'ai beaucoup d'affection.

I agree with the objectives of this association. What it declares in clause 5 is good and valuable. I agree with every point of it. I would vote to defeat Senator Gigantès' motion.

Senator Pearson: I should like to speak in the same tone. I am not married to a former parliamentarian, but I am experienced with the association and the former heads of posts. These associations have an extraordinarily useful role to play. They provide opportunities for people to act. Perhaps because we are so old when we retire, most senators do not need this, but many former members of the House of Commons would enjoy an opportunity to participate in this association.

I can understand why there should be an act of Parliament because it provides a certain caché for work on an international scale which would not be there if it was simply incorporated under the rules of incorporation.

I am prepared for the few amendments as suggested, but I speak strongly in favour of offering these people a forum on which to promote parliamentary democracy.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Thank you, Madam Chair. At the outset, I asked myself the following question: does the Association really need a mission as set out in clause 5? I think this is a very good idea.

As a member of the Retired Teachers' Association, I see the work that these associations do in each province every year and how they maintain direct ties with the Department of Education and its programs. I have some doubts with respect to clause 6. I am wondering how former parliamentarians could not have any political purpose? My concern is that such an association would become dependant on the party in power. These were arguments against the principle of the association.

[English]

Senator Gigantès: The association exists. It does not need to be accredited by Parliament. The value of its members and what they can do is not in any way limited by not being accredited by Parliament.

I am worried about the idea that some government might pay them. We have friendship associations which are invited by foreign governments, all expenses paid. I have always objected because they are invited for one very clear reason — that is, in the hope that they will be influenced. If you accept such an invitation — and I never have — and do not do what they want you to do, then you have bitten the hand that fed you; if you do what they want you to do, then you have been bought.

I object to an association which might be mandated by any government. We can speak to clause 6, which states that the association shall not pursue its objects for any partisan political purpose. Senator Maheu was saying that if there was a national unity debate, she would want them to intervene. That seems to

Je suis d'accord avec les objectifs de cette association. Sa mission, qui est énoncée à l'article 5 du projet de loi, est bonne et valable. Je suis d'accord avec chacun de ses aspects. Je voterai contre la motion du sénateur Gigantès.

Le sénateur Pearson: J'aimerais faire écho aux propos de ma collègue. Je ne suis pas mariée à un ancien parlementaire, mais je connais bien l'association et les anciens chefs de mission. Ces associations ont un rôle extrêmement utile à jouer. Elles offrent aux gens l'occasion d'agir. Sans doute en raison de notre grand âge au moment où nous prenons notre retraite, la plupart d'entre nous n'avons plus l'énergie nécessaire, mais beaucoup d'anciens députés aimeraient avoir l'occasion de faire partie de cette association.

Je peux comprendre la nécessité de le faire par le biais d'une loi du Parlement car cela confère un certain cachet à des travaux d'envergure internationale qui serait absent si cette association était tout simplement constituée en personne morale en vertu des règles en vigueur.

Je suis prête à envisager les quelques amendements proposés mais je suis tout à fait partisane d'offrir à ces gens une tribune qui leur permet de promouvoir la démocratie parlementaire.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Je vous remercie, madame la présidente. Au début de la discussion, je me posais la question suivante: avons-nous vraiment besoin de la mission numéro 5 de l'Association? Je trouve que c'est très bien.

Faisant partie aussi de l'Association des enseignants à la retraite, je vois aussi le cheminement de ces associations dans chaque province, le travail effectué à toutes les années et de quelle façon elles entretiennent un lien assez direct avec le ministère de l'Éducation et avec ses programmes. J'hésite à l'article 6. Je me demande comment des ex-parlementaires ne pourront avoir aucune visée politique? Je craindrais que cela devienne une association dépendante du parti au pouvoir. J'invoquais des arguments contre le principe de l'Association.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: L'association existe. Elle n'a pas besoin d'être accréditée par le Parlement. La valeur de ses membres et de ses activités n'est en aucune façon limitée par le fait qu'elle n'est pas accréditée par le Parlement.

Je n'aime pas l'idée qu'un gouvernement puisse les payer. Nous avons des associations d'amitié qui sont invitées par des gouvernements étrangers, tous frais payés. Je m'y suis toujours opposé car elles sont invitées pour une raison très claire — c'est-à-dire dans l'espoir qu'elles seront influencées. Si vous acceptez une telle invitation — et pour ma part je ne l'ai jamais fait — et que vous ne faites pas ce qu'ils veulent, vous vous trouvez alors à avoir mordu la main qui vous a nourris; si vous faites ce qu'ils veulent, alors on vous a achetés.

Je m'oppose à l'existence d'une association qui pourrait recevoir un mandat d'un gouvernement quel qu'il soit. Nous pouvons traiter de l'article 6 qui déclare que l'association ne peut poursuivre aucune visée politique partisane dans la réalisation de sa mission. Le sénateur Maheu a indiqué qu'en cas de débat sur

contradict clause 6. They could not possibly intervene. Whether or not I am a member of that association when I retire — and I certainly shall not be — I shall certainly fight hard in some constituency for the unity of Canada.

I do not see why the incorporation of this association by Parliament is in any way needed.

Senator Lewis: Some of us may come to the same conclusion. Before we do that, we should hear from the association itself.

For that reason, I will move an amendment to the motion.

I move that the motion not now be put until we have heard further evidence, particularly from the present association.

Senator Gigantès: I accept that motion.

The Chair: You accept that amendment to your motion, namely, that we will not put Senator Gigantès' motion until we have heard from further witnesses?

Senator Gigantès: Yes, but I reserve the right to repute the motion after we have heard from them.

The Chair: Yes, there is nothing to stop you from doing that.

Senator Kinsella: On that motion, which I wish to speak against, I think we are missing the picture of this bill completely. Valid issues that have been raised, including my own, have nothing to do with the bill itself, and for that I apologize.

The bill before this committee is a facultative bill. The words that we must focus our attention on are the words contained in clause 3 of the bill.

Senator Bryden: What fact is that? I have read public and private bills.

Senator Gigantès: The wording in French permits you to do something but does not oblige you to do something.

Senator Kinsella: That is right. The purpose is to establish a non-profit corporation. It is not for us to be speaking to the nature of the association but to speak to the issue of whether or not we agree that the powers of Parliament should be exercised to create this particular non-profit corporation.

I would have been much more comfortable had the House of Commons had more deliberation on the bill, but that did not happen. I can see nothing in the bill that offends any principle that I can think of that should guide us in judging the validity of this request, which initiated over in the other place, was adjudicated upon by the other place, and upon which we are taking a second look. The second look, once again, should be whether or not we agree that the powers of Parliament should be properly exercised in creating this non-profit corporation.

Senator Gigantès: We refused Opus Dei and that Indian fakir that your party loved so much. Do you not remember?

l'unité nationale, elle voudrait que l'association intervienne. Cela me semble contredire l'article 6. Il serait impossible à l'association d'intervenir. Que je fasse ou non partie de l'association au moment où je prends ma retraite — et je n'en ferai certainement pas partie — je ne manquerai pas de me battre dans une certaine circonscription pour l'unité du Canada.

Je ne comprends pas pourquoi le Parlement doit adopter une loi pour constituer cette association en personne morale.

Le sénateur Lewis: Certains d'entre nous arriverons peut-être à la même conclusion. Mais auparavant, nous devrions entendre les membres de l'association même.

C'est pourquoi, je propose d'amender la motion.

Je propose que cette motion ne soit présentée qu'une fois que nous aurons entendu des témoignages supplémentaires, particulièrement des représentants de l'association actuelle.

Le sénateur Gigantès: J'accepte cette motion.

La présidente: Vous acceptez cet amendement à votre motion, à savoir que nous ne présenterons pas la motion du sénateur Gigantès tant que nous n'aurons pas entendu d'autres témoins?

Le sénateur Gigantès: Oui. Mais je me réserve le droit de présenter à nouveau ma motion une fois que nous les aurons entendus.

La présidente: Oui, rien ne vous y empêche.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne cette motion, à laquelle je m'oppose, je crois que nous sommes en train de passer complètement à côté de l'objet du projet de loi. Les questions valables qui ont été soulevées, dont la mienne, n'ont rien à voir avec le projet de loi même et je tiens à m'en excuser.

Le projet de loi dont est saisi le comité est un projet de loi facultatif. Les dispositions qui doivent retenir notre attention sont celles prévues à l'article 3 du projet de loi.

Le sénateur Bryden: De quel fait s'agit-il? J'ai lu des projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé.

Le sénateur Gigantès: Le libellé de la version française vous permet de faire quelque chose mais ne vous y oblige pas.

Le sénateur Kinsella: C'est exact. La loi vise à constituer une personne morale à but non lucratif. Il ne nous appartient pas de débattre de la nature de cette association mais bien de décider si nous approuvons que le Parlement exerce ses pouvoirs pour créer cette personne morale à but non lucratif.

J'aurais préféré que la Chambre des communes débâte davantage du projet de loi mais elle ne l'a pas fait. Selon moi, ce projet de loi ne renferme aucune disposition portant atteinte aux principes qui devraient nous guider pour évaluer la validité de cette requête qui provient de l'autre endroit, qui a fait l'objet d'une décision de la part de l'autre endroit et que nous examinons à notre tour. Cet examen devrait, je le répète, viser à déterminer si nous approuvons ou non l'exercice en bonne et due forme des pouvoirs du Parlement dans la création de cette personne morale à but non lucratif.

Le sénateur Gigantès: Nous avons refusé Opus Dei et ce fakir indien que votre parti aimait tant. Vous en souvenez-vous?

Senator Beaudoin: That is not material.

Senator Gigantès: We refused parliamentary action to give a corporation sole to Opus Dei and to an Indian fakir who was ill-treating members of his association. I am not saying that ex-Parliamentarians will ill-treat one another, but I am objecting generally to the idea that Parliament creates non-profit associations. Why should it?

The Chair: Honourable senators, it is clear that there are now a number of questions on the table. I will make the following suggestion, namely, that we adjourn debate on Bill C-275; that we ask Mr. Barry Turner to appear before us to give us more details concerning the association, its purposes and functions; and that he bring with him a copy of the by-laws, which he can share with us. If that is agreeable with the members of this committee, I will accept an adjournment motion.

Senator Kinsella: Before the adjournment motion, which is non-debatable, is made —

Senator Gigantès: How can you talk about the adjournment motion which has been made if it is not debatable?

Senator Kinsella: I had the floor, as recognized by the chairman.

The Chair: Yes, Senator Kinsella.

Senator Kinsella: In responding to the suggestion that was made by the chairman, I can agree with that suggestion with a caveat which relates to when that would happen. There is an element of time, as I understand the petitioners. You are thinking that this would happen tomorrow?

The Chair: No. I am unfamiliar with the time pressure on this.

Senator Maheu: May 29, when the former parliamentarians are meeting with the Senate and the House, is what the Speaker would have liked.

Senator Doyle: But is there a reason?

Senator Gigantès: They would have met anyway, even without this.

Senator Maheu: I am not arguing that. If you want to vote against it, vote against it. It is not my bill.

Senator Kinsella: If I understand it, the Senate will probably adjourn for the Victoria Day weekend and return the Monday following.

The Chair: Yes, we will return on Monday, May 27. When is this wanted?

Senator Maheu: On Wednesday.

Senator Milne: The Wednesday of the week we return.

The Chair: The Wednesday of the week we return.

Mr. Walsh: It is my understanding — perhaps Senator Maheu can correct me if I am wrong here — that on May 29, there is planned the granting of Royal Assent to this bill as part of the ceremonies by the Governor General. May 29 is a Wednesday. With the House of Commons not sitting next week, if the Senate

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas pertinent.

Le sénateur Gigantès: Nous avons rejeté une mesure parlementaire visant à constituer en personne morale Opus Dei et un fakir indien qui maltraitait les membres de son association. Je ne veux pas dire que les ex-parlementaires se maltraiteront mais je m'oppose en général à l'idée que le Parlement crée des associations à but non lucratif. Pourquoi devrait-il le faire?

La présidente: Honorables sénateurs, il est évident que nous avons maintenant un certain nombre de questions sur le tapis. Je ferai la proposition suivante, à savoir que nous ajournions le débat sur le projet de loi C-275; que nous demandions à M. Barry Turner de comparaître devant nous pour nous donner plus de précisions sur l'association, son objet et ses fonctions et d'apporter avec lui un exemplaire des règlements administratifs de l'association pour qu'il puisse nous en faire part. Si cela convient aux membres du comité, j'accepterai une motion d'ajournement.

Le sénateur Kinsella: Avant que l'on présente la motion d'ajournement, qui ne peut pas faire l'objet d'un débat...

Le sénateur Gigantès: Comment pouvez-vous parler de la motion d'ajournement qui a été présentée si elle ne peut pas faire l'objet d'un débat?

Le sénateur Kinsella: La présidente m'avait donné la parole.

La présidente: Oui, sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: En réponse à la proposition faite par la présidente, je suis d'accord avec cette proposition mais j'ai une réserve à propos du moment où cela se fera. L'élément temps intervient ici, si je comprends bien les requérants. Pensez-vous que cela pourrait avoir lieu demain?

La présidente: Non. Je ne suis pas au courant des contraintes de temps à cet égard.

Le sénateur Maheu: Le Président visait la date du 29 mai, lorsque les anciens parlementaires se réuniront avec le Sénat et la Chambre.

Le sénateur Doyle: Mais y a-t-il une raison?

Le sénateur Gigantès: Ils se seraient réunis de toute façon.

Le sénateur Maheu: La question n'est pas là. Si vous voulez voter contre, votez contre. Ce n'est pas mon projet de loi.

Le sénateur Kinsella: D'après ce que je crois savoir, le Sénat ajournera probablement au moment de la longue fin de semaine du Jour de Victoria et reviendra le lundi d'après.

La présidente: Oui, nous reviendrons le lundi 27 mai. Quand veut-on cela?

Le sénateur Maheu: Mercredi.

Le sénateur Milne: Le mercredi de la semaine de notre retour.

La présidente: Le mercredi de la semaine de notre retour.

M. Walsh: Je crois comprendre — le sénateur Maheu pourra peut-être me reprendre si je me trompe — qu'il est prévu que ce projet de loi recevra la sanction royale le 29 mai dans le cadre des cérémonies que tiendra le Gouverneur général. Le 29 mai est un mercredi. Comme la Chambre des communes ne siège pas la

should wish to send a message to the House regarding amendments, between now and May 29, the House will be sitting tomorrow, May 27 and 28, the Monday and Tuesday before Wednesday, May 29. That is a point of information.

Senator Maheu: It is part of the program. If we adjourn the debate on this bill today, we will have to inform the Governor General that we will not be able to give Royal Assent in the House of Commons with the ex-Parliamentarians there on that day.

Senator Doyle: We have had many delays on Royal Assent.

Senator Maheu: It is just that they will all be together in the chamber on that day. It is not my bill. Please do not kill the messenger.

The Chair: Honourable senators, it is clear that we cannot in good faith take a vote on this bill today. There are too many questions that too many people have pondered to which they have not been given answers. I will suggest, however, that we call a meeting of this committee for the morning of Tuesday, May 28. I do not know if that would make it possible. If we passed the bill, it would require agreements to move it into the house. Unless senators wish to come back next week — which I do not see any particular agreement to do — we will meet on the morning of May 28. We will ask for Mr. Turner to appear at that time, and we will make our decisions as to whether we approve the bill. I would hope that Senator Kinsella would take the message to his caucus that if the bill passes, for obvious reasons we would then want to move it quickly through third reading in the Senate. I will take the same message to my caucus. If we do not wish to pass it, then it will die. We will make that decision.

Senator Beaudoin: That is the best thing to do. There is a principle in law, *audi alteram partem*. We must hear from Mr. Turner. After that, if we are satisfied, we vote immediately.

The Chair: I believe that Senator Doyle has something to add.

Senator Doyle: Would it not be advisable to invite either or both of the Speakers, since they have an interest in this matter?

The Chair: It is unusual for the Speakers to appear before committees.

Senator Gigantès: Invite them to appear informally, then, and not as witnesses.

The Chair: We will certainly look into that matter, Senator Doyle. If it is appropriate, then they will be invited to attend.

Senator Gigantès: Rushing through the three stages will require unanimous consent.

The Chair: Yes.

Senator Gigantès: I will not give it.

semaine prochaine, si le Sénat souhaitait transmettre un message à la Chambre concernant les amendements d'ici le 29 mai, la Chambre siégera demain, les 27 et 28 mai, c'est-à-dire le lundi et le mardi avant le mercredi 29 mai. Je vous indique cela à titre d'information.

Le sénateur Maheu: Cela fait partie du programme. Si nous ajournons le débat sur ce projet de loi aujourd'hui, nous devons informer le gouverneur général que nous ne pourrions pas accorder la sanction royale à la Chambre des communes lorsque les ex-parlementaires seront présents cette journée-là.

Le sénateur Doyle: Nous avons eu de nombreux retards en ce qui concerne la sanction royale.

Le sénateur Maheu: C'est simplement qu'ils seront tous réunis à la Chambre ce jour-là. Ce n'est pas mon projet de loi. Je vous en prie, ne vous en prenez pas au messager.

La présidente: Honorables sénateurs, il est clair que nous ne pouvons pas en toute bonne foi procéder au vote sur ce projet de loi aujourd'hui. Trop de questions demeurent sans réponse. Je propose toutefois que le comité se réunisse dans la matinée du mardi 28 mai. J'ignore s'il sera possible alors d'adopter le projet de loi. Si nous l'adoptons, il faudra alors qu'on s'entende pour qu'il soit transmis au Sénat. À moins que les sénateurs souhaitent revenir la semaine prochaine — ce dont je doute — nous nous réunirons la matinée du 28 mai. Nous demanderons à M. Turner de comparaître à ce moment-là et nous déciderons alors si nous adoptons ou non le projet de loi. J'espère que le sénateur Kinsella indiquera à son caucus que si le projet de loi est adopté, pour des raisons évidentes, nous aimerions qu'il franchisse rapidement l'étape de la troisième lecture au Sénat. Je transmettrai le même message à mon caucus. Si nous décidons de ne pas l'adopter, alors il expirera. Nous en déciderons.

Le sénateur Beaudoin: C'est la meilleure chose à faire. Il existe un principe en droit, *audi alteram partem*. Nous devons entendre le témoignage de M. Turner, après quoi, si nous sommes satisfaits, nous procéderons immédiatement au vote.

La présidente: Je crois que le sénateur Doyle a quelque chose à ajouter.

Le sénateur Doyle: N'y aurait-il pas lieu d'inviter l'un ou l'autre des Présidents ou les deux à la fois, puisque cette question les intéresse?

La présidente: Il est inhabituel que des Présidents comparaissent devant des comités.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi ne pas les inviter alors à comparaître à titre informel et non comme témoins?

La présidente: Nous ne manquerons pas d'examiner cette question, sénateur Doyle. Si cela est indiqué, nous les inviterons alors à se joindre à nous.

Le sénateur Gigantès: Pour que le projet de loi puisse franchir à toute vitesse les trois étapes, il faudra qu'il y ait consentement unanime.

La présidente: Oui.

Le sénateur Gigantès: Je ne donnerai pas mon consentement.

The Chair: That is clear. Senator Gigantès will not give it, so the parliamentarians should be informed that they will not have their bill during their meeting in Ottawa on May 29. That will not prevent us, however, from meeting on the morning of May 28. I now alert you to that.

If it is possible on the morning of May 28, we will also deal with Bill C-33 — that is, if it is referred to the committee this afternoon, which I have been given some indication will occur. That is the Human Rights Act amendment. We will have a busy morning. If it is possible, I will ask the clerk to arrange that we meet at 9:30 and make it a three hour meeting on Tuesday, May 28 at 9:30.

Senator Kinsella: Madam Chair, would it be in order for Senator Maheu to move that we report the bill without amendment? Perhaps it will pass.

The Chair: First, she cannot do that. She is not a member of the committee. Second, she is desirous to have amendments made to the bill with regard to the language changes.

Senator Bryden: With all the other priorities before the committee, I cannot believe that we will be spending three hours on this bill. I believe we are making mountains out of molehills. I feel like I am dealing with Alice in Wonderland. We are not talking about incorporating CSIS or another CSIS, or whatever.

Whether or not it is a bill of the Speaker, I wish to move that it be reported to the Senate without amendment.

The Chair: With the greatest respect, Senator Bryden, we have a motion on the floor right now. We have to deal with that motion first. Senator Lewis has moved that the matter be deferred and that we hear from a witness.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Beaudoin: I am ready to vote on the bill today. However, the fact is that the wording in clause 2 in French and in English does not make sense.

The Chair: We can deal with that in a motion.

At the moment there is a motion before the committee which is an amendment to Senator Gigantès' motion. The motion in amendment is that Senator Gigantès' motion that we defeat the bill be now deferred and that a witness be heard.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion, as amended?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

La présidente: C'est clair. Comme le sénateur Gigantès ne donnera pas son consentement, il faudrait informer les parlementaires que leur projet de loi ne sera pas adopté lorsqu'ils se réuniront à Ottawa le 29 mai. Cependant, cela ne nous empêchera pas de nous réunir dans la matinée du 28 mai. Je tiens à vous le signaler maintenant.

Si cela est possible, nous donnerons suite également au projet de loi C-33 dans la matinée du 28 mai — c'est-à-dire s'il est renvoyé au comité cet après-midi, ce qui est possible d'après certaines indications que j'ai reçues. Il s'agit d'une modification à la Loi sur les droits de la personne. Nous aurons une matinée très occupée. Si cela est possible, je demanderai au greffier de faire le nécessaire pour la tenue d'une réunion de trois heures qui débutera à 9 h 30, le mardi 28 mai.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, serait-il permis que le sénateur Maheu propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement? Cette motion sera peut-être adoptée.

La présidente: Tout d'abord, elle ne peut pas le faire car elle n'est pas un membre du comité. Deuxièmement, les amendements qu'elle propose au projet de loi sont des changements dans le libellé.

Le sénateur Bryden: Compte tenu de toutes les autres priorités dont est saisi le comité, je n'arrive pas à croire que nous consacrerons trois heures à ce projet de loi. Je pense que nous accordons une importance exagérée à ce projet de loi. J'ai un peu l'impression de me retrouver avec Alice au pays des merveilles. Nous ne sommes pas en train d'envisager de constituer en personne morale le SCRS ou quelque organisme de ce genre.

Qu'il s'agisse ou non d'un projet de loi présenté par le Président, j'aimerais proposer qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

La présidente: Avec le plus grand respect, sénateur Bryden, nous sommes actuellement saisis d'une motion. Nous devons traiter de cette motion en premier. Le sénateur Lewis a proposé que le débat sur ce projet de loi soit ajourné et que nous entendions un témoin.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Le sénateur Beaudoin: Je suis prêt à voter sur ce projet de loi aujourd'hui. Or, le fait est que le libellé de l'article 2 en français et en anglais n'a aucun sens.

La présidente: Nous pouvons nous en occuper par voie de motion.

Pour l'instant, le comité est saisi d'une motion visant à amender la motion du sénateur Gigantès. La motion d'amendement propose que la motion du sénateur Gigantès selon laquelle nous devrions rejeter le projet de loi soit reportée à plus tard et que l'on entende un témoin.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion telle qu'elle a été amendée?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

The Chair: Three senators are in favour of that motion and six are opposed. Therefore, Senator Lewis' motion is defeated.

Senator Gigantès' motion that the bill be defeated is now before us.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: One senator is in favour of the motion, while seven are opposed to it.

Is the Honourable Senator Doyle abstaining?

Senator Doyle: I am not opposed to what the bill sets out to do. However, if you are to do it, I would only want it with amendments, and serious amendments.

The Chair: My only question, Senator Doyle, was: Do you wish to abstain?

Senator Doyle: Yes.

Senator Milne: I have two motions to amend this bill. First, I move that Bill C-275 be amended in the English version in clause 2, on page 1, by replacing lines 13 to 15 with the following: "— who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada."

I also move that Bill C-275 be amended in the English version in clause 5, on page 2, by replacing lines 10 to 12 with the following: "(d) to foster good relations between members of the Senate and the House of Commons of Canada and former parliamentarians; and"

The Chair: Is it your pleasure to adopt the amendments, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The amendments of Senator Milne are carried.

Senator Kinsella: I move that the committee report the bill with amendments.

Senator Beaudoin: I have a big problem with this. We must also amend the French version. Clause 2, on page 1, at line 13:

«ex-parlementaire» Personne qui a été sénateur ou député...

It does not make sense to say "de la Chambre des communes."

...Personne qui a été sénateur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur, ni député.

I move that the words "au Parlement" be substituted for "de la Chambre des communes."

Senator Gigantès: We have just passed one amendment. I have no objection to Senator Beaudoin's amendment. However, I hope everyone realizes that if we amend this bill, we will have to send it back to the House of Commons and that the deadline of May 29 will not be met. We have passed the amendments of Senator Milne.

La présidente: Trois sénateurs sont pour cette motion et six sont contre. Par conséquent, la motion du sénateur Lewis est rejetée.

Nous avons maintenant la motion du sénateur Gigantès qui propose que l'on rejette le projet de loi.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Un sénateur est pour la motion et sept sont contre.

L'honorable sénateur Doyle s'abstient-il?

Le sénateur Doyle: Je ne m'oppose pas à l'objet du projet de loi. Cependant, si vous comptez l'adopter, je ne l'adopterai qu'à condition qu'on y apporte d'importants amendements.

La présidente: Ma seule question, sénateur Doyle, était: préférez-vous vous abstenir?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le sénateur Milne: J'aimerais présenter deux motions d'amendement de ce projet de loi. Premièrement, je propose d'amender à la page 1, l'article 2 dans la version anglaise du projet de loi, en remplaçant les lignes 13 à 15 par ce qui suit: « — who was, but is not at present, a member of the Senate or House of Commons of Canada.»

Je propose en outre que l'on modifie le projet de loi C-275 à l'article 5, page 2, par substitution aux lignes 12 et 13 de ce qui suit: «ses entre les sénateurs et députés actuels et les ex-parlementaires;».

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter les amendements?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les amendements proposés par le sénateur Milne sont adoptés.

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'on fasse rapport du projet de loi au comité sans modifications.

Le sénateur Beaudoin: J'ai un grave problème ici. Il nous faut aussi modifier la version française. Article 2, page 1, ligne 13:

«ex-parlementaire» Personne qui a été sénateur ou député...

Il n'est pas logique de dire «de la Chambre des communes».

... Personne qui a été sénateur ou député au Parlement du Canada, mais qui n'est plus ni sénateur, ni député.

Je propose que l'on substitue les mots «au Parlement» à l'expression «de la Chambre des communes».

Le sénateur Gigantès: Nous n'avons adopté qu'un seul amendement. Je n'ai aucune objection à l'amendement proposé par le sénateur Beaudoin. Cependant, j'espère que tout le monde se rend compte que si nous amendons ce projet de loi, nous devons le renvoyer à la Chambre des communes et qu'il nous sera impossible de respecter l'échéancier du 29 mai. Nous avons adopté les amendements proposés par le sénateur Milne.

Senator Milne: We at the end of the table are being assured that it will be met.

Senator Maheu: The House of Commons has assured us that if the Senate passes the bill, it will pass the bill.

Senator Gigantès: You will need unanimous consent to rush it through the three stages. I will not give that consent.

Senator Maheu: The House of Commons is prepared to do it.

Senator Gigantès: Yes, but there is one senator who will not give consent.

The Chair: Senator Gigantès, if we report the bill this afternoon, you are quite right, we could not have third reading today, but we could have third reading on Monday, May 28. It could then go back to the House of Commons and they could agree to our amendments.

The amendment before us is on clause 2. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Gigantès: I wish to abstain, Madam Chair.

The Chair: The motion is adopted.

We now move to the amendment of Senator Beaudoin with respect to clause 5.

Senator Beaudoin: We do not need to say "du Parlement."

The Chair: Are you suggesting, Senator Beaudoin, that in your motion we delete "actuels du Parlement"?

Senator Beaudoin: My first reaction would be to delete "du Parlement". Therefore, it would read, "entre les sénateurs et députés et les ex-parlementaires."

Senator Maheu: In English, the amendment states the "House of Commons of Canada."

The Chair: It has been deleted to "members of the House of Commons." Would you like to have it read the same in French?

Senator Beaudoin: No. I am not too worried about whether it is exactly the same in French. The French version is fine.

The Chair: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

Senator Doyle: May we now consider clause 7(h)?

The Chair: Yes.

Senator Doyle: I move that that paragraph be removed.

Le sénateur Milne: Nous qui nous trouvons à ce bout-ci de la table sommes convaincus que l'échéancier sera respecté.

Le sénateur Maheu: La Chambre des communes nous a assurés que si le Sénat adopte le projet de loi, elle fera de même.

Le sénateur Gigantès: Il faudra le consentement unanime pour lui faire franchir rapidement les trois étapes. Je ne donnerai pas ce consentement.

Le sénateur Maheu: La Chambre des communes est disposée à le faire.

Le sénateur Gigantès: Oui, mais il y a un sénateur qui ne donnera pas son consentement.

La présidente: Sénateur Gigantès, si nous faisons rapport du projet de loi cet après-midi, vous avez tout à fait raison, nous ne pourrions procéder à la troisième lecture aujourd'hui mais nous pourrions le faire le 28 mai. Nous pourrions ensuite le renvoyer à la Chambre des communes qui pourrait alors accepter nos amendements.

L'amendement qui nous intéresse porte sur l'article 2. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Gigantès: Je souhaite m'abstenir, madame la présidente.

La présidente: La motion est adoptée.

Nous proposons maintenant l'amendement du sénateur Beaudoin en ce qui concerne l'article 5.

Le sénateur Beaudoin: Nous n'avons pas besoin de dire «du Parlement».

La présidente: Suggérez-vous, sénateur Beaudoin, que dans votre motion nous supprimions «actuels du Parlement»?

Le sénateur Beaudoin: Ma première réaction serait de supprimer «du Parlement». Par conséquent, on y lirait «entre les sénateurs et députés et les ex-parlementaires».

Le sénateur Maheu: En anglais, l'amendement mentionne la «Chambre des communes du Canada».

La présidente: On a remplacé l'expression par «members of the House of Commons». Aimeriez-vous avoir la même chose en français?

Le sénateur Beaudoin: Non. Je ne m'inquiète pas trop de savoir si c'est exactement la même chose en français. La version française convient.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le sénateur Doyle: Pouvons-nous maintenant passer à l'alinéa 7 h)?

La présidente: Oui.

Le sénateur Doyle: Je propose que l'on supprime l'alinéa.

The Chair: It is moved by Senator Doyle that clause 7(h) be deleted in its entirety and that the other clauses be renumbered accordingly. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: The motion is carried.

Senator Kinsella: I move that the bill be reported today, with amendments.

The Chair: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: I declare that the bill is carried with amendments.
The committee adjourned.

La présidente: Il est proposé par le sénateur Doyle que l'alinéa 7 h) soit entièrement supprimé et que les autres articles soient renumérotés en conséquence. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le sénateur Kinsella: Je propose qu'il soit fait rapport aujourd'hui du projet de loi sans amendement.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

La présidente: Le projet de loi est adopté sans amendement.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-275:

From the House of Commons:

Robert Walsh, General Legislative Counsel, House of Commons;

Stephen Knowles, Procedural Clerk, Private Members' Business, House of Commons;

Richard Prigent, Deputy Principal Clerk, Private Members' Business, House of Commons.

For Bill C-13:

From the Department of the Solicitor General:

Helen Banulescu, Chief, Law Enforcement Group;

Cpl. Jeff Warren, RCMP;

Warren Black, Senior General Counsel.

Pour le projet de loi C-275:

De la Chambre des communes:

Robert Walsh, conseiller législatif général, Chambre des communes;

Stephen Knowles, greffier à la procédure, Affaires émanant des députés, Chambre des communes;

Richard Prigent, greffier principal adjoint, Affaires émanant des députés, Chambre des communes

Pour le projet de loi C-13:

Du ministère du Solliciteur général:

Helen Banulescu, chef, Groupe d'application de la loi;

Cpl. Jeff Warren, GRC;

Warren Black, avocat général principal.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Tuesday, May 28, 1996

Le mardi 28 mai 1996

Issue No. 12

Fascicule n° 12

First and last Proceedings on:
Examination of Bill C-33,
An Act to amend the
Canadian Human Rights Act

Premier et dernier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-33,
Loi modifiant la Loi canadienne
sur les droits de la personne

INCLUDING:
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-13)
AND
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-33)

Y COMPRIS:
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-13)
ET
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-33)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Thursday, May 16, 1996:

The Honourable Senator Losier-Cool moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, jeudi 16 mai 1996:

L'honorable sénateur Losier-Cool propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 28, 1996

(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block at 9:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne and Pearson (11).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:**For Bill C-33:***From Department of Justice:*

John Scratch, Senior General Counsel.

The Chair made an opening statement.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 15, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-33, An Act to amend the Canadian Human Rights Act.

Senator Jessiman made a statement.

Mr. Scratch made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella — THAT the Committee dispense with the clause-by-clause consideration of Bill C-33.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella — THAT Bill C-33 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 10:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, Le mardi 28 mai 1996

(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson (11).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:**Pour le projet de loi C-33:***Du ministère de la Justice:*

John Scratch, avocat général principal.

La présidente fait une déclaration liminaire.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 15 mai 1996, le comité entreprend son étude du projet de loi C-33, Loi modifiant la loi canadienne sur les droits de la personne.

Le sénateur Jessiman fait une déclaration.

M. Scratch fait une déclaration et répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella — QUE le comité ne procède pas à l'étude article par article du projet de loi C-33.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella — QU'il soit fait rapport du projet de loi C-33 au Sénat sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORTS OF COMMITTEE

[Text]

TUESDAY, May 28, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-13, An Act to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 30, 1996, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

Page 4, sub-clause 9(1) :strike out lines 25 and 26 and substitute the following:

“protection provided to a protectee if the Commissioner has evidence that there has been”

Respectfully submitted,

La présidente,
SHARON CARSTAIRS
Chair

TUESDAY, May 28, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-33, An Act to amend the Canadian Human Rights Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 16, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,
SHARON CARSTAIRS
Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

[Traduction]

Le MARDI 28 mai 1996

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-13, Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 30 avril 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant:

Page 4, paragraphe 9(1): supprimer les lignes 24 et 25 et remplacer par ce qui suit:

«protection d'un bénéficiaire dans les cas où il est démontré que:»

Respectueusement soumis,

Le MARDI 28 mai 1996

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-33, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 16 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 28, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-33, to amend the Canadian Human Rights Act, met this day, at 9:30 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues. I want some guidance from you as to how you wish to approach this very important piece of legislation. As you know, the committee has already dealt with a similar though not identical bill, and certainly Senator Kinsella will be going into the differences between which C-33 and S-2. As a result, your steering committee decided it was appropriate that we hear from the officials of the Department of Justice. In addition, I contacted the witnesses we heard on S-2 and asked them to provide me with any additional comments they might wish to make about C-33. Some of them have done that and that information was distributed to your offices yesterday I understand, but is it your wish now to hear from the officials of the Department of Justice?

Senator Jessiman: When we considered the bill placed before the Senate by Senator Kinsella I did not receive many comments from constituents of Manitoba. Since this bill has been put forward I have received 54 phone calls and 56 letters, all of which are against it. They appreciate that it will pass but they would like to see the bill amended to exclude churches and religious schools. They feel that this bill discriminates against their right to freedom of religion.

They also would like to see the term "sexual orientation" defined. I know that question of definition has been discussed before the courts, and, although they have defined it somewhat, they do not think that a full definition is necessary. Many of these people have made the point that churches and religious schools do not want to have homosexuals teaching their children or ministering in their churches.

I simply bring that matter to your attention. I know that a Manitoba statute provides for this situation somewhat, but I would like to read a paragraph from one letter. It may be a bit of a stretch, but it says:

The award of such rights to those who practice homosexuality is a huge crack in the dam. Personal responsibility for behavioral choices is already under attack. The sexual preference of paedophiles is small children. Why then discriminate against them? Indeed, the sexual preferences of rapists is unwilling women. Why discriminate against them?

I bring that to your attention because I am concerned about churches and schools.

The Chairman: Senator Jessiman and I think it is important for the justice officials to address that question when they appear before us. The senator and I are from the province of Manitoba. This subject received much discussion in the province during the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 28 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-33, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Bonjour, chers collègues. J'aimerais avoir certaines indications de votre part quant à la façon dont nous devrions aborder ce très important texte de loi. Comme vous le savez, le comité s'est déjà penché sur un projet de loi semblable mais non identique et le sénateur Kinsella nous indiquera les différences qui existent entre le projet de loi C-33 et le projet de loi S-2. Par conséquent, votre comité de direction a décidé qu'il conviendrait d'entendre les représentants du ministère de la Justice. De plus, j'ai communiqué avec les témoins que nous avons entendus à propos du projet de loi S-2 pour leur demander s'ils souhaitaient nous soumettre des commentaires supplémentaires au sujet du projet de loi C-33. Certains d'entre eux l'ont fait et cette information a été distribuée à vos bureaux hier, je crois. Souhaitez-vous maintenant entendre les représentants du ministère de la Justice?

Le sénateur Jessiman: Lorsque nous avons étudié le projet de loi présenté au Sénat par le sénateur Kinsella, je n'ai pas reçu de nombreux commentaires de la population du Manitoba. Depuis que ce projet de loi a été présenté, j'ai reçu 54 appels téléphoniques et 56 lettres, tous de personnes qui s'opposaient au projet de loi. Ils sont conscients qu'il sera adopté mais ils aimeraient qu'il soit amendé pour qu'en soient exclues les églises et les écoles confessionnelles. Ils estiment que ce projet de loi porte atteinte à leur liberté de religion.

Ils aimeraient également que l'expression «orientation sexuelle» soit définie. Je sais que cette question de définition a été débattue devant les tribunaux et même s'ils ont défini jusqu'à un certain point cette expression, ils considèrent qu'une définition complète ne s'impose pas. Ces personnes ont été nombreuses à faire remarquer que les églises et les écoles confessionnelles ne veulent pas que des homosexuels enseignent à leurs enfants ou desservent leur paroisse.

Je voulais simplement porter cette question à votre attention. Je sais qu'une loi du Manitoba donne suite dans une certaine mesure à cette situation, mais j'aimerais vous lire un extrait d'une de ces lettres. C'est peut-être un peu exagéré, mais il se lit comme suit:

Accorder de tels droits à ceux qui pratiquent l'homosexualité, c'est ouvrir grand la porte à toutes sortes d'abus. La responsabilité personnelle des choix de comportement est déjà en train d'être attaquée. La préférence sexuelle des pédophiles, ce sont les jeunes enfants. Pourquoi alors faire preuve de discrimination à leur endroit? La préférence sexuelle des violeurs, ce sont les femmes non consentantes. Pourquoi faire preuve de discrimination à leur égard?

Si je porte cette question à votre attention, c'est parce que je m'inquiète à propos des écoles et des églises.

La présidente: Le sénateur Jessiman et moi-même estimons qu'il est important que les représentants du ministère de la Justice abordent cette question lorsqu'ils comparaitront devant nous. Le sénateur et moi-même venons de la province du

passage of a bill in 1987, and I was sitting in the legislature at that time. Education, as you know, is a provincial responsibility. The Manitoba Human Rights Act contains a section excluding religious groups from enforcement under the act with respect to the hiring teachers to teach in their religious schools. It is important for the justice officials to affirm today that this particular piece of legislation does not in any way impact on education in Canada. I understand that it does not, but they can elaborate.

We have three departmental officials here this morning: John Scratch, senior general counsel, Stephen Sharzer, general counsel and Jim Hendry, counsel, human rights law.

Mr. John Scratch, Senior General Counsel, Department of Justice: Madam Chairman, as you know, we were here a few weeks ago when you were dealing with Bill S-2, and we are delighted to appear this morning as you deal with Bill C-33. I have a brief opening statement before I try to respond to your questions.

The principle of this bill is the same as Bill S-2; it is to ensure that people are not discriminated against on the basis of sexual orientation. The last time I was here I spoke about the areas of coverage of Bill S-2 and the Canadian Human Rights Act. What I said then applies to Bill C-33 as well.

There are some differences between Bill S-2 and Bill C-33 but the basic purpose is the same. The first thing is that Bill C-33 has a preamble. The preamble to the bill states the basic principle of this amendment when it affirms the dignity and worth of all individuals and recognizes that they have the right to be free from discrimination in those areas coming under federal jurisdiction. That this bill just deals with areas under federal jurisdiction, is an important point.

The preamble also recognizes family as the foundation of Canadian society and affirms that the amendment will not alter the fundamental role of family in our society. The preamble simply confirms the government's view that this amendment does not affect the role of family.

The preamble also says that the law applies to lawful conduct. Under the Charter, and in those jurisdictions in Canada that have included sexual orientation in their laws, it is clear that the law applies to lawful behaviour. The preamble makes this express.

There is one other difference between Bill S-2 and Bill C-33. Bill C-33 does not include an amendment to section 16, the affirmative action provision. In our view, this will not make a practical difference. In almost 20 years, section 16 has only been used once by a tribunal to order an affirmative action program under the Canadian Human Rights Act in a case of discrimination against women. With respect to sexual orientation, the cases have sought to break down barriers. The Human Rights Tribunal will have full power to order someone to

Manitoba. Cette question a fait l'objet de nombreux débats dans la province lors de l'adoption d'un projet de loi en 1987. Je siégeais d'ailleurs à l'assemblée législative à l'époque. L'éducation, comme vous le savez, est une responsabilité provinciale. La Loi du Manitoba sur les droits de la personne renferme un article qui exempte les groupes religieux d'en appliquer les dispositions en ce qui concerne l'embauche d'enseignants pour leurs écoles confessionnelles. Il est important que les représentants du ministère de la Justice confirment aujourd'hui que ce texte de loi n'aura absolument aucune conséquence sur l'éducation au Canada. Je crois comprendre qu'il n'en a pas mais ils peuvent nous donner plus des précisions à cet égard.

Nous avons trois représentants du ministère avec nous ce matin: John Scratch, avocat général principal; Stephen Sharzer, avocat général et Jim Hendry, conseiller juridique en droits de la personne.

M. John Scratch, avocat général principal, ministère de la Justice: Madame la présidente, comme vous le savez, nous étions ici il y a quelques semaines lorsque vous étiez en train d'étudier le projet de loi S-2 et nous sommes ravis de comparaître devant vous ce matin dans le cadre de votre étude du projet de loi C-33. Je ferai une brève déclaration préliminaire avant de tâcher de répondre à vos questions.

Le fondement de ce projet de loi demeure le même que pour le projet de loi S-2, c'est-à-dire veiller à ce que personne ne fasse l'objet de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Lors de ma dernière comparution devant ce comité, j'ai indiqué les domaines visés par le projet de loi S-2 et la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ces commentaires valent également pour le projet de loi C-33.

Certains éléments distinguent le projet de loi S-2 du projet de loi C-33 bien que leur objet fondamental soit le même. Tout d'abord, le projet de loi C-33 renferme un préambule. Ce préambule énonce le principe fondamental de cet amendement, en proclamant la dignité et la valeur de tous les individus et en reconnaissant le droit de chacun d'être à l'abri de toute discrimination en matière d'emploi et de fourniture de biens et de services dans les domaines relevant de la compétence fédérale. Il importe également de souligner que ce projet de loi traite uniquement des domaines qui relèvent de la compétence fédérale.

Le préambule reconnaît également l'importance de la famille comme fondement de la société canadienne et précise que cet amendement ne portera pas atteinte à son rôle fondamental dans notre société. Le préambule confirme simplement la position du gouvernement selon laquelle cet amendement n'influera pas sur le rôle de la famille.

Le préambule indique également que le projet de loi C-33 vise à assurer le respect de la légalité. En vertu de la Charte et dans les provinces au Canada qui ont inclus l'orientation sexuelle dans leurs lois, il est clair que la loi vise à assurer le respect de la légalité. Cela est explicite dans le préambule.

Il existe également une autre différence entre le projet de loi S-2 et le projet de loi C-33. Le projet de loi C-33 ne prévoit pas d'amendement à l'article 16 concernant les programmes de promotion sociale. À notre avis, cela n'aura aucune incidence sur le plan pratique. Depuis pratiquement 20 ans, l'article 16 n'a été invoqué qu'une seule fois par les tribunaux pour ordonner des mesures d'action positive en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne dans un cas de discrimination contre des femmes. Quant à l'orientation sexuelle, les causes présentées

cease discrimination and to provide a remedy to someone who has been harassed, fired from a job or refused a service.

In the end, the basic goal of Bill C-33 is the same as Bill S-2; it is to expressly amend the Canadian Human Rights Act to prevent discrimination on the basis of sexual orientation.

That is all I wish to say by way of opening statement and I would be pleased to answer any questions that you have.

Senator Beaudoin: My first question is on the preamble. Of course we have many cases of the Supreme Court that say the preamble may be taken into account to interpret the statute, and you referred to family. I am not too worried about that, but you must realize that, while marriage and divorce are federal, family law is not federal to a great extent. At least, Quebec has greater jurisdiction in matters of family under the Civil Code.

As stated in the proposed section 2, the powers under this legislation will remain within the legislative authority of Parliament. However, I want to be absolutely sure, and I would like it to be on the record that there is no attempt on the part of the Parliament of Canada to define family?

The reason why I say that is this: I have no problem as far as discrimination is concerned. I am in favour of the principle of that legislation. However, I may have a problem in the future with, for example, adoption and other matters under the provincial competence. Obviously the bill does not touch in such areas so it is acceptable to me, but I would like to have some affirmation on this point.

Mr. Scratch: There is no definition of family here, and in our view it is not necessary. The preamble sets the context for the bill. This bill is about discrimination in areas of employment and the provision of goods and services in that it adds sexual orientation to the list. In our view, that is the ground for dealing with issues and problems that will arise in this area, and it is not necessary to define family.

Senator Beaudoin: I agree, and I do not have any problem with that principle.

Mr. Scratch: I have one other point: This bill and this amendment will not affect provincial law, it simply applies in areas of federal jurisdiction.

Senator Beaudoin: I would like to know a little more about the question of the religious association. I can understand their concern but what is it exactly? Do they fear that the law of the land, this federal legislation, may regulate to a certain extent the internal constitutions of religious associations and they do not want to have, for example, homosexuals in their ranks?

Mr. Scratch: I believe that has been the concern expressed but, once again, in my view the matters referred to are all within provincial jurisdiction; religious schools and various other matters with respect to religious activities, are all within provincial jurisdiction and this amendment will not affect nor have an impact on them.

visaient à éliminer certains obstacles. Le tribunal des droits de la personne aura les pleins pouvoirs pour ordonner à toute personne de mettre fin à un acte discriminatoire et de prendre des mesures correctives à l'intention des victimes de harcèlement, des personnes renvoyées de leur emploi ou de celles qui se voient refuser un service.

Essentiellement, l'objectif fondamental du projet de loi C-33 demeure identique à celui du projet de loi S-2, à savoir modifier expressément la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'empêcher la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Cela met fin à mes remarques préliminaires. Je serai heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question porte sur le préambule. Bien entendu, la Cour suprême a statué à maintes reprises qu'il est possible de tenir compte du préambule dans l'interprétation de la loi, et vous avez parlé de la famille. Je ne suis pas trop inquiet à ce sujet mais vous devez vous rendre compte que bien que le mariage et le divorce relèvent de la compétence fédérale, le droit familial n'est pas vraiment du ressort du fédéral. Le Québec tout au moins possède une compétence plus étendue en matière de droit familial en vertu du Code civil.

Comme il est énoncé à l'article 2 du projet de loi, les pouvoirs prévus par cette loi continueront à relever de l'autorité législative du Parlement. Cependant, je tiens à être absolument sûr, et j'aimerais que cela soit précisé, qu'il ne s'agit pas d'une tentative de la part du Parlement du Canada de définir la famille?

Je m'explique: je n'ai aucune objection en ce qui concerne la discrimination. Je suis favorable au principe de ce projet de loi. Cependant, je pourrais avoir des réserves à l'avenir en ce qui concerne par exemple l'adoption et d'autres questions qui relèvent de la compétence provinciale. Manifestement le projet de loi ne traite pas de ces domaines, c'est pourquoi je le considère acceptable, mais j'aimerais que cela soit confirmé.

M. Scratch: Ce projet de loi ne renferme aucune définition de la famille et à notre avis, cela n'est pas nécessaire. Le préambule situe le contexte du projet de loi. Ce projet de loi traite de la discrimination en matière d'emploi et de fourniture de biens et de services et ajoute l'orientation sexuelle à la liste. À notre avis, c'est sur cette base que l'on traitera des problèmes qui surgiront dans ce domaine et il n'est donc pas nécessaire de définir la famille.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord et je n'ai aucune objection en ce qui concerne ce principe.

M. Scratch: J'aimerais également souligner que ce projet de loi et cet amendement n'auront aucune répercussion sur les lois provinciales. Ils s'appliquent uniquement aux domaines de compétence fédérale.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais en savoir un peu plus au sujet de l'association religieuse. Je peux comprendre ses préoccupations mais en quoi consistent-elles exactement? Est-ce qu'elle craint que la loi du pays, cette loi fédérale, puisse réglementer jusqu'à un certain point les statuts et règlements internes des associations religieuses, si elles ne veulent pas, par exemple, d'homosexuels dans leurs rangs?

M. Scratch: Je crois que c'est la préoccupation qui a été exprimée mais ici encore, à mon avis, ces questions relèvent toutes de la compétence provinciale; les écoles confessionnelles et toutes les questions de nature religieuse relèvent de la compétence provinciale et cet amendement n'aura absolument aucun effet sur elles.

However, on the point of teachers in religious schools, there has been jurisprudence from the Supreme Court of Canada on this issue. The Supreme Court has found it reasonable and justifiable, for example, for a Catholic school to require that the religious views of its instructors conform with the views of the church. This amendment will not have an impact on that jurisprudence. Even if it did, the Supreme Court has dealt with issues such as what a church can require from its teachers, and I believe that there is ample room here for a church to require its teachers to adhere to the beliefs of the church.

Senator Beaudoin: You refer to the *Caldwell* case?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Beaudoin: I have no problem with that either because section 93 is clear-cut in that it gives constitutional protection to denominational schools. It may be amended, and we will soon see in the case of Newfoundland when it comes before us, but that is another problem. We are not concerned with that here. What are these groups concerned with, the associations in Winnipeg, for example? I would like to know what the problem is for them.

Mr. Scratch: I am not sure I am the one to answer that question, with respect. Certainly I have heard from people from various churches and other organizations. A number of groups appeared before the House of Commons committee that considered this bill and outlined a number of concerns, as I said to you, just as a general matter. In my view, those matters are covered by provincial law, not by this amendment, and that is in fact where their concerns must be dealt with.

I mention the case law on teachers in religious schools by way of pointing out that, when the issue has come up through various cases that have arisen in the various provinces, the courts have been able to deal with the matters and certainly have been able to give religious organizations the leeway to employ people who share their beliefs or who believe in the doctrines and dogmas of the church.

Senator Beaudoin: I take it that if there is a problem it comes under provincial law?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Jessiman: My question has to do with the family. Part of my question was about whether "family" has been defined, and you have said that it is not. What does the Department, those administering the Canadian Human Rights Act, those who put forward this preamble, say is family and its place in the foundation of Canadian society? What do you understand it to be?

Mr. Scratch: If you have heard and listened to the concerns that have been brought forward, especially around this bill, there are many definitions of "family" in Canada.

Senator Jessiman: To include same sex couples with children, is that a family?

Mr. Scratch: The point the Minister of Justice has made is that this bill is not a debate about the definition of "family" and that it is not necessary to get into it in order to ensure that gays and lesbians are protected from discrimination. You only need to look at the cases that have come, especially recently, before

Cependant, en ce qui concerne les enseignants dans des écoles confessionnelles, la Cour suprême du Canada s'est déjà prononcée sur cette question. Elle a établi qu'il est raisonnable et justifiable, par exemple, qu'une école catholique exige que les opinions religieuses de ses enseignants soient conformes à celles de l'église. Cet amendement n'aura aucune influence sur cette décision. Même si c'était le cas, la Cour suprême s'est déjà prononcée, entre autres, sur ce qu'une église peut exiger de ses enseignants, et je crois qu'une église a toute la latitude voulue pour exiger que ses enseignants adhèrent aux croyances de l'église.

Le sénateur Beaudoin: Vous faites référence à l'affaire *Caldwell*?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai aucune objection à cela non plus, car l'article 93 est très clair à ce sujet en ce sens qu'il accorde une protection constitutionnelle aux écoles confessionnelles. Il pourrait être modifié, ce que nous constaterons bientôt dans le cas de Terre-Neuve lorsque nous en serons saisis, mais c'est un autre problème. Ce n'est pas ce qui nous préoccupe pour l'instant. Que craignent ces groupes, ces associations à Winnipeg, par exemple? J'aimerais savoir quelle est leur objection?

M. Scratch: Sauf votre respect, je ne suis pas sûr d'être la personne qui peut répondre à cette question. J'ai bien sûr entendu les propos des membres de diverses églises et d'autres organisations. Un certain nombre de groupes qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier ce projet de loi ont exprimé certaines préoccupations d'ordre général. À mon avis, ces questions relèvent des lois provinciales et ne sont pas visées par cet amendement, et c'est donc dans ce contexte qu'il faudrait donner suite à leurs préoccupations.

Je mentionne la jurisprudence concernant les enseignants dans les écoles confessionnelles pour indiquer que lorsque la question a surgi dans le cadre de différentes causes dans différentes provinces, les tribunaux ont été en mesure de régler la question et d'accorder aux organisations religieuses la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles puissent engager des personnes qui partagent leurs croyances ou qui croient dans les doctrines et les dogmes de l'église.

Le sénateur Beaudoin: Par conséquent, s'il y a un problème, il relève des lois provinciales?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ma question concerne la famille. J'ai demandé si la «famille» a été définie et vous avez répondu que non. Pour le ministère, pour ceux qui administrent la Loi canadienne sur les droits de la personne, ceux qui ont présenté ce préambule, qu'est-ce que la famille et quelle est sa place au sein de la société canadienne? Pour vous, qu'est-ce que la famille?

M. Scratch: Si vous avez entendu et écouté les préoccupations qui ont été exprimées, surtout à propos de ce projet de loi, il y a de nombreuses définitions de la «famille» au Canada.

Le sénateur Jessiman: Comme les couples du même sexe avec enfants, est-ce que cela constitue une famille?

M. Scratch: Le ministre de la Justice a fait remarquer que ce projet de loi n'est pas un débat sur la définition de la «famille» et qu'il n'est pas nécessaire de se lancer dans ce genre de débat pour s'assurer que les gais et les lesbiennes sont protégés de la discrimination. Il suffit de regarder les causes qui ont été portées

courts and tribunals. For example, the most recent decision of the Supreme Court of Canada in *Egan and Nesbitt* dealt with the issue of whether or not one person in a same sex couple should receive a spousal allowance under the pension plan, not on the basis of family status or marital status, but on the basis of sexual orientation.

I think that debates about family in this context are really quite destructive because it leads us away from the central point of this bill and of Senator Kinsella's bill, which is the prohibition of discrimination, not the definition of "family", not the definition of "marital status" or "marriage."

Senator Jessiman: I have no objection with the part about discrimination, I think there should be protection against discrimination, but surely if you are defining it or placing "sexual orientation" in the act, I do not think it is unreasonable for senators trying to consider this bill to ask that you tell the Canadian public what you think is the definition of "family." You are talking about "family" as the foundation of Canadian society. I would like to know what the government thinks is "family." If it thinks it is same sex couples, tell us. If it thinks it is same sex couples with children, tell us. That is all we are asking.

Mr. Scratch: I do not think it is necessary to define the role of family.

Senator Jessiman: You have put it in. I want to know the meaning.

Mr. Scratch: It is not in there for that purpose. It is in there for the purpose of stating clearly that this amendment does not affect the role of family. That is the important point to remember in this debate, that it does not.

Senator Jessiman: What you are saying to me is this: While you have included the word "family" in reference to it being the foundation of Canadian society, you are saying to me, as someone who is seeking information to determine whether to pass the bill or have it amended, that you will not tell me what you think "family" means. Do we have a choice? Do we decide what "family" means?

Mr. Scratch: I do not think anybody has to decide and I think the purpose of the preamble is in fact to make that clear, that this amendment does not affect the role of family, whatever it means to you and many other people. The purpose of this amendment is to deal with discrimination against gays and lesbians, it is not to affect the role of family.

Senator Jessiman: That part I agree with, but I certainly do not agree with the preamble. I really want to know what it means but you are not prepared to tell us what it means.

Senator Kinsella: I would like to turn our attention to section 16, which is not covered by Bill C-33. In my opinion, that is a major distinction between Bills S-2 and C-33. What is your opinion as to the applicability of section 15(2) of the Charter in relationship to section 16 of the Canadian Human Rights Act?

Mr. Scratch: May I ask you to elaborate a bit on your question?

devant les tribunaux, surtout récemment. Par exemple, la décision la plus récente rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Egan et Nesbitt* visait à déterminer si une personne dans un couple du même sexe avait droit à des prestations de conjoint en vertu du Régime de pensions, non pas en fonction de la situation de famille ou de l'état matrimonial mais en fonction de l'orientation sexuelle.

J'estime que les débats à propos de la famille dans ce contexte sont vraiment destructifs parce qu'ils nous éloignent de la principale raison d'être de ce projet de loi et du projet de loi du sénateur Kinsella, à savoir interdire la discrimination, et non définir la «famille», l'«état matrimonial» ou le «mariage».

Le sénateur Jessiman: Je n'ai aucune objection en ce qui concerne la discrimination, car j'estime qu'il faut assurer une protection contre la discrimination, mais tout de même, si vous la définissez ou si vous ajoutez «l'orientation sexuelle» dans la loi, je ne crois pas qu'il soit déraisonnable de la part des sénateurs chargés d'examiner ce projet de loi de vous demander d'expliquer au public canadien ce qu'est votre définition de la «famille». Vous dites que la «famille» est le fondement de la société canadienne. J'aimerais savoir quelle est l'opinion du gouvernement à propos de la «famille». S'il estime qu'il s'agit de couples du même sexe, dites-le nous. S'il estime qu'il s'agit de couples du même sexe avec enfants, dites-le nous. C'est tout ce que nous demandons.

M. Scratch: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de définir le rôle de la famille.

Le sénateur Jessiman: Vous avez inclus la famille. Je veux en savoir le sens.

M. Scratch: Ce mot n'a pas été inclus dans cette loi à cette fin. Nous l'avons inclus pour indiquer clairement que cet amendement ne porte pas atteinte au rôle de la famille. C'est le point important dont il faut se souvenir dans ce débat, qu'il n'y porte pas atteinte.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes donc en train de me dire que bien que vous ayez inclus le mot «famille» en indiquant qu'il s'agit du fondement de la société canadienne, vous ne me donnerez pas votre définition du mot «famille», alors que je cherche à obtenir de l'information pour déterminer s'il faut adopter le projet de loi tel quel ou l'amender. Avons-nous le choix? Décidons-nous du sens que nous donnons au mot «famille»?

M. Scratch: Je ne crois pas que quiconque ait à prendre cette décision et j'estime que l'objet du préambule est en fait de préciser que cet amendement ne porte pas atteinte au rôle de la famille, peu importe ce que signifie la famille pour vous et pour bien d'autres gens. L'objet de cet amendement est d'interdire la discrimination contre les gays et les lesbiennes, et non d'influer sur le rôle de la famille.

Le sénateur Jessiman: Je suis d'accord avec cela, mais je ne suis sûrement pas d'accord avec le préambule. Je tiens vraiment à savoir le sens qu'on lui donne, mais vous n'êtes pas disposé à nous le dire.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais attirer votre attention sur l'article 16 qui n'est pas touché par le projet de loi C-33. À mon avis, c'est le principal élément qui distingue les projets de loi S-2 et C-33. Que pensez-vous de l'applicabilité du paragraphe 15(2) de la Charte par rapport à l'article 16 de la Loi canadienne sur les droits de la personne?

M. Scratch: Pourrais-je vous demander de préciser un peu votre question?

Senator Kinsella: Is it not true that our Charter of Rights and Freedoms and Constitution provides, in section 15, that everyone is equal before and under the law without discrimination, and then subsection (2) of section 15 explicitly provides that there may be special programs of the very kind, almost word for word, contained in section 16 of the Canadian Human Rights Act?

Mr. Scratch: No, that is certainly correct. Section 15(1) sets out the basic guarantee of equality and then section 15(2) says that an affirmative action program set out within the confines of section 15(2) will not be a violation of section 15(1). What I would say is that both section 15(2) and section 16 of the Canadian Human Rights Act are permissive; they permit affirmative action programs under certain conditions but, of course, neither is mandatory.

Senator Kinsella: In my judgment, there is a certain amount of cognitive dissonance created when one uses the term "affirmative action". That term is neither used in section 16 of the Human Rights Act nor in section 15(2) of the Charter. The Charter speaks of programs or activities that have as their objective the amelioration. Similar terminology is in section 16.

Mr. Scratch: You are right, they both use "programs", sometimes "special programs", and I think also sometimes "affirmative action programs", and I think in the Charter the marginal note on section 15 says "affirmative action programs". Technically speaking, in the Charter it is not referred to but certainly the marginal note has it and I think in common parlance we frequently will say "affirmative action programs", meaning these types of programs or special programs.

Senator Kinsella: Is it not true that the Supreme Court of Canada has determined that section 15(1) of our Charter is to be read as including sexual orientation?

Mr. Scratch: Yes, they have.

Senator Kinsella: Would that therefore mean that section 15(2), as far as our constitutional human rights law is concerned, would have included sexual orientation?

Mr. Scratch: The courts have not ruled on this at all with respect to 15(2). Undoubtedly, as Senator Beaudoin has said, the issue will come up.

Senator Kinsella: Is there any technical reason in your opinion not to include sexual orientation in section 16 of the act?

Mr. Scratch: No, I do not think there is a technical reason. I think it is a question of policy really.

Senator Kinsella: Is it basically your testimony to this committee that the subject matter of Bill C-33 is the same as S-2, the principle or the scope is basically the same?

Mr. Scratch: Yes, it is. I think the basic purpose is the same, and that is the prohibition of discrimination.

Senator Milne: A lot of rather heated terms have been used when this act has been discussed. It might be helpful for the record if you would respond to the suggestion that this Canadian Human Rights Act supersedes the Criminal Code. I am thinking

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas exact que notre Charte des droits et libertés et notre Constitution prévoient, à l'article 15, que tous sont égaux devant la loi, indépendamment de toute discrimination et que le paragraphe (2) de l'article 15 prévoit formellement la possibilité de mettre sur pied des programmes spéciaux pratiquement identiques à ceux prévus par l'article 16 de la Loi canadienne sur les droits de la personne?

M. Scratch: C'est tout à fait exact. Le paragraphe 15(1) énonce la garantie fondamentale de l'égalité, puis le paragraphe 15(2) prévoit qu'un programme de promotion sociale mis sur pied dans les limites du paragraphe 15(2) ne portera pas atteinte au paragraphe 15(1). Je dirais que le paragraphe 15(2) et l'article 16 de la Loi canadienne sur les droits de la personne sont facultatifs en ce sens qu'ils permettent d'établir des programmes de promotion sociale dans certaines conditions sans qu'ils soient bien entendu obligatoires.

Le sénateur Kinsella: À mon avis, on crée une certaine dissonance cognitive lorsqu'on utilise l'expression «promotion sociale». Cette expression n'est pas utilisée à l'article 16 de la Loi sur les droits de la personne, ni au paragraphe 15(2) de la Charte. La Charte parle de programmes ou d'activités destinés à améliorer la situation. L'article 16 utilise une terminologie semblable.

M. Scratch: Vous avez raison, ces deux textes utilisent le terme «programmes», ou parfois l'expression «programmes spéciaux» et même quelquefois «programmes de promotion sociale». Ainsi, dans la note en marge de l'article 15 de la Charte, on retrouve l'expression «programmes de promotion sociale». Techniquement parlant, la Charte elle-même n'en fait pas mention, mais cette expression apparaît tout de même dans la note marginale. Je crois en outre qu'on parle communément des «programmes d'action positive» lorsqu'on fait référence à ce type de programmes ou de programmes spéciaux.

Le sénateur Kinsella: La Cour suprême du Canada n'a-t-elle pas statué que le paragraphe 15(1) de la Charte doit être interprété comme incluant l'orientation sexuelle?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Kinsella: Cela signifie-t-il donc que le paragraphe 15(2) de la Charte inclurait également l'orientation sexuelle?

M. Scratch: Les tribunaux ne se sont pas prononcés du tout à ce sujet pour ce qui est du paragraphe 15(2). Toutefois, comme le sénateur Beaudoin l'a dit, il ne fait aucun doute que cette question sera un jour soulevée.

Le sénateur Kinsella: À votre avis, une raison technique quelconque pourrait-elle nous empêcher d'inclure l'orientation sexuelle dans l'article 16 de la loi?

M. Scratch: Non, je ne crois pas qu'une telle raison technique existe. Il s'agit uniquement d'une question de principe.

Le sénateur Kinsella: Vous nous avez essentiellement dit que la teneur du projet de loi C-33 était la même que celle du projet de loi S-2. Le principe ou la portée de ces deux textes est-il fondamentalement le même?

M. Scratch: Oui. Je crois que l'objectif fondamental est le même, à savoir l'interdiction de toute discrimination.

Le sénateur Milne: Des propos plutôt vifs ont été échangés lorsqu'il a été question de cette loi. Il nous serait peut-être utile d'entendre ce que vous pensez de la suggestion voulant que la Loi canadienne sur les droits de la personne l'emporte sur le

particularly of the idea that paedophilia will somehow be protected by this bill. How would you respond to that?

Mr. Scratch: I would say that paedophilia will not be protected by this bill. I know a number of people have questioned why sexual orientation has not been defined. When I was here last time I said I thought there were two good reasons why it was not defined; first, there have been a number of cases before courts and tribunals and I do not think, from looking at some of them, that they have any problem in applying this term. The Supreme Court of Canada recently, in confirming that in fact sexual orientation was part of section 15 of the Charter, did not appear to have any need to have a definition. Second, a basic principle of human rights law is the protection of vulnerable groups, and children are a vulnerable group. Paedophilia, whether committed by homosexuals or heterosexuals, will not be protected by this amendment.

Senator Milne: Good. I am glad to have that confirmed loudly and clearly.

In response to Senator Jessiman's concerns about the family as it is mentioned in the preamble, does Canadian law define race or religion anywhere?

Mr. Scratch: Not that I know of.

Senator Milne: Terms like family, race and religion are terms that are generally left to the courts to define?

Mr. Scratch: If you look at most of the grounds in the Canadian Human Rights Act, marital status, family status, have been interpreted by tribunals and by courts through individual cases. The jurisprudence is the same. I mean, tribunals and courts have not defined the terms, but they have interpreted them in the context of the case.

Senator Pearson: My question follows directly from Senator Milne's. These are always opportunities for those of us who are not lawyers to learn and, while I have no fundamental problem with the legislation at all, I am interested, like others, in the issue of the family and the individual. I have two questions of fact. There is the question of marital status and family status, which are already in the act, are they not?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Pearson: What do they mean? You say there is jurisprudence.

Mr. Scratch: If you can just bear with me a minute, there have been definitions of them and if I can just turn to this reference. Family status has been interpreted by the courts to mean being in a family relationship, such as mother and son or sister and brother.

Senator Pearson: How would that possibly act as a basis for discrimination?

Mr. Scratch: Nepotism cases are usually the instances where that happens. Marital status has been interpreted to mean being single, married or living in a common-law relationship.

Code criminel. Je pense tout particulièrement à l'idée que ce projet de loi entérinerait en quelque sorte la pédophilie. Qu'en pensez-vous?

M. Scratch: Je dirais que ce projet de loi n'entérine pas la pédophilie. Je sais qu'un certain nombre de personnes se sont demandé pourquoi l'orientation sexuelle n'avait pas été définie. La dernière fois que je suis venu ici, j'ai dit qu'il y avait, à mon avis, deux bonnes raisons de ne pas définir cette expression. Premièrement, un certain nombre de cas se sont retrouvés devant les tribunaux et, d'après ce que l'on a pu constater, ceux-ci n'ont eu aucune difficulté avec cette expression. La Cour suprême du Canada, lorsqu'elle a confirmé récemment que l'article 15 de la Charte incluait l'orientation sexuelle, n'a pas semblé avoir eu besoin d'une définition. Deuxièmement, l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose la législation en matière de droits de la personne, c'est la protection des groupes vulnérables, et les enfants sont un groupe vulnérable. Les actes de pédophilie, qu'ils soient commis par des homosexuels ou des hétérosexuels, ne seront pas protégés par cette modification.

Le sénateur Milne: Bien. Je suis ravie que vous ayez pu nous confirmer cela clairement.

Concernant les inquiétudes exprimées par le sénateur Jessiman au sujet du fait que la famille soit mentionnée dans le préambule, la législation canadienne définit-elle quelque part les termes «race» ou «religion»?

M. Scratch: Pas que je sache.

Le sénateur Milne: Incombe-t-il en règle générale aux tribunaux de définir des termes comme «famille», «race» et «religion»?

M. Scratch: La plupart des motifs mentionnés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, qu'il s'agisse de l'état matrimonial ou de la situation de famille, ont été interprétés par les tribunaux dans le cadre de cas particuliers. La jurisprudence est la même. Je veux dire que les tribunaux n'ont pas défini ces expressions, mais qu'ils les ont interprétées selon le contexte.

Le sénateur Pearson: Ma question est directement reliée à celle du sénateur Milne. Ceux d'entre nous qui ne sommes pas avocats profitons de toutes les occasions pour apprendre. Même si je n'ai aucune objection fondamentale par rapport à cette législation, je m'intéresse, tout comme les autres, à la question de la famille et de l'individu. En fait, j'ai deux questions. La première concerne l'état matrimonial et la situation de famille, dont il est déjà question dans la loi, n'est-ce pas?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Pearson: Que signifient ces expressions? Vous avez dit qu'il y avait une jurisprudence à cet égard.

M. Scratch: Si vous voulez patienter quelques instants, des définitions ont été données et je cherche la référence. Les tribunaux ont interprété l'expression «situation de famille» comme s'appliquant à une personne ayant des liens de parenté avec une autre, comme une mère et un fils ou une soeur et un frère.

Le sénateur Pearson: Comment pareil argument pourrait-il être invoqué comme motif de discrimination?

M. Scratch: Cela se produit généralement dans les cas de favoritisme. Quant à l'expression «état matrimonial», elle a été interprétée comme s'appliquant aux personnes célibataires, mariées ou habitant en union de fait.

Senator Pearson: My other question is more philosophical. I am merely raising the issue, it is not an argument. If the government recognizes the family as the "foundation" of Canadian society, philosophically others may say that actually individuals are the foundation of society. Is anyone prepared to tackle that stance?

Mr. Scratch: My response to that would be that this act protects individuals and does not deal with families in this context.

Senator Doyle: I want to pick up on a turn of phrase that you used. You have said, in referring to something or other in the bill, that the courts have been able to satisfy, that you believe that Bill C-33 will invite judicial clarification, and that it is really not very clear itself. King John may never have allowed the Magna Carta through if he had known where it was going. Are we dealing with a piece of legislation in the hope that the more delicate questions it raises will be satisfied in the courts, by the courts and not as a specific part of the act?

Mr. Scratch: In legislation there is always a fine line to be drawn as to what you define and what you do not, although one of the cardinal rules is that you should not put in definitions if they are not necessary. What I said earlier is that as a result of the *Haig* decision of the Ontario Court of Appeal in 1992, sexual orientation was effectively added to the Canadian Human Rights Act and since that time the Canadian Human Rights Commission has accepted complaints on that basis. There have been a number of cases both before tribunals and before courts dealing with the term and it is my observation, which is borne out by others, that they have not had a problem with the term. I mean, they have not searched for its meaning. I believe there have been one or two decisions which have stated clearly that "sexual orientation" means homosexuality, heterosexuality and bisexuality, but in general the courts have proceeded to deal with the issue before them without the need for further definition.

Based on that process, it is our view that in fact they will be able to take this amendment and deal effectively with the issues of discrimination that are raised before them. All legislation grows or is eventually interpreted by courts as time passes, there is no doubt about that. However, in this instance, it is our view that there is sufficient clarity here for courts and tribunals to deal with the issues that may come before them.

Senator Doyle: The criticism that I hear most frequently in letters and in phone calls is that the court has already indicated that if the law were changed, much in the fashion that this would change it, they would be willing to deal then with questions of compensation, family status and so on, but that until that requirement was met they would not feel that they could rule. I think Judge Lamer himself is the author of a famous decision in that area. That is what I meant by "invites", as differing from saying, "Well, our habit is to have the courts, when they feel it is correct, to clarify the law," but there is another way, which is to almost invite them to make the law, particularly where it may be politically something less than expedient to be specific.

Mr. Scratch: Perhaps the case you are referring to is the *Mossop* case and the comments of the Chief Justice then with respect to family status in the Canadian Human Rights Act. There are a couple of points that I should like to make there:

Le sénateur Pearson: Mon autre question est plus philosophique. Je ne fais que soulever le problème, je ne veux pas invoquer cet argument. Si le gouvernement reconnaît l'importance de la famille comme fondement de la société canadienne, d'aucuns pourraient peut-être prétendre que ce sont plutôt les individus qui sont le fondement de la société. Quelqu'un est-il prêt à prendre position à ce sujet?

M. Scratch: Je vous répondrai que cette loi protège les individus et n'aborde pas la question de la famille dans ce contexte.

Le sénateur Doyle: Je veux revenir à quelque chose dont vous avez parlé plus tôt. Vous avez dit, en faisant référence à un point quelconque du projet de loi, que les tribunaux avaient réussi à se prononcer, que le projet de loi C-33 incitera les tribunaux à interpréter ces expressions et que cette mesure législative n'était vraiment pas très claire. Le roi Jean n'aurait peut-être jamais fait adopter la Grande Charte s'il avait su ce qu'il adviendrait. Travaillons-nous dans l'espoir que les questions plus délicates que soulève cette loi soient réglées par les tribunaux et non expressément par la loi?

M. Scratch: Dans le domaine législatif, la limite entre ce qu'il faut définir et ce qu'il ne faut pas définir est toujours ténue, mais l'une des règles capitales, c'est de ne pas définir les expressions quand cela n'est pas nécessaire. Ce que j'ai dit plus tôt, c'est que, à la suite de la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Haig* en 1992, le motif de l'orientation sexuelle a été ajouté à la Loi canadienne sur les droits de la personne, et la Commission canadienne des droits de la personne accepte d'entendre les plaintes formulées à ce sujet. Un certain nombre de cas ont été portés devant les tribunaux et, d'après ce que moi-même et d'autres avons pu constater, ceux-ci n'ont pas eu de problème avec cette expression. Je veux dire qu'ils n'ont pas eu besoin d'en rechercher le sens. Si je ne m'abuse, une ou deux décisions indiquaient clairement que l'expression «orientation sexuelle» désignait l'homosexualité, l'hétérosexualité et la bisexualité mais, en règle générale, les tribunaux ont réglé les cas qui leur avaient été confiés sans avoir besoin d'une définition plus précise.

Compte tenu de cette situation, nous croyons que les tribunaux seront en mesure d'accepter cette modification et de régler de façon appropriée les cas de discrimination sur lesquels ils ont à se prononcer. Il ne fait aucun doute que toutes les lois finissent par être interprétées par les tribunaux au fil des ans. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, nous croyons que la loi est suffisamment claire pour permettre aux tribunaux de se prononcer sur les cas qui leur sont confiés.

Le sénateur Doyle: Le commentaire que j'ai entendu le plus souvent, dans des lettres ou lors de conversations téléphoniques, c'est que les tribunaux ont déjà indiqué qu'ils seraient prêts à se prononcer sur des questions comme l'indemnisation ou la situation de famille si la loi était modifiée comme prévu, mais qu'ils ne croyaient pas pouvoir le faire tant que cette condition n'était pas remplie. Le juge Lamer lui-même, me semble-t-il, a rendu une décision célèbre à cet égard. C'est ce que je voulais dire par «inciter les tribunaux à interpréter» au lieu de leur dire que nous préférons qu'ils interprètent la loi lorsqu'ils jugent être en mesure de le faire. L'autre façon consiste presque à les inciter à faire la loi, tout particulièrement lorsque, politiquement parlant, il pourrait être moins opportun d'être précis.

M. Scratch: Vous faites peut-être référence à l'affaire *Mossop* et aux commentaires du juge en chef au sujet de l'expression «situation de famille» qui apparaît dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. J'aimerais souligner un ou deux points:

First, one of the other judges, Mr. Justice La Forest, also commented with respect to "family status", and his comments were, in a number of ways, quite different from the Chief Justice's. Second, and perhaps most important, the issue that was before the court then came before the court again in *Egan and Nesbitt*, which is a later case. In that case, which involved discrimination against a partner in a same sex couple, the court did not turn to family status or to marital status, they turned to the ground of sexual orientation to deal with the legal issue. That case is a demonstration of how the courts in fact will deal with these issues now. They will not deal with them under the grounds of family status or marital status and you will not find new definitions. You will find that they will deal with those issues under this ground of sexual orientation, and they certainly can do so.

Senator Doyle: To come back to the original question, I take it from what you said that you do not feel that the legislation invites immediate judicial response to clarify it?

Mr. Scratch: No. Quite frankly sexual orientation has really effectively been part of the Canadian Human Rights Act since 1992. It has been very clearly under section 15 of the Charter since the decision in *Egan and Nesbitt* last year. This amendment is really making express what was already there in the law, and the Canadian Human Rights Commission has been dealing with these cases.

Some people may ask, "Then, what is all the fuss about? Why are you putting it in?" and one of the answers to that is that people should be able to pick up a copy of the Canadian Human Rights Act and know right away what are the prohibited grounds of discrimination. That is a major reason for this legislation, to make sure that any Canadian can pick up a copy of this act and know, without referring to the jurisprudence, what are the prohibited grounds of discrimination. As I say, the courts and tribunals do not appear to have had problems interpreting and applying it. I do not see the need for great clarification but now that it is expressly there, we will be able to get on to other issues, if you approve it.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Madam Chairman, I have a question directly related to the one senator Doyle asked about the meaning of "sexual orientation". I believe seven provinces have already included sexual orientation as a ground of discrimination. Did they define this expression?

[English]

Mr. Scratch: The Yukon is the only province or territory that has defined it, and Manitoba, I believe, has said that anything in the act or any of the prohibited grounds of discrimination only apply to lawful agreement. I believe there are eight provinces and territories that have it. There is only one that has a definition, which is the Yukon, and Manitoba has that general provision applying to it. The definition in the Yukon Act is very similar to the one I set out before.

Senator Losier-Cool: With regard to the Employment Equity Act — and you will remember that not too long ago that legislation was before the Senate and we defined the four groups including, women, natives and handicapped — could it be that

premièrement, un autre juge, à savoir le juge La Forest, a également formulé des commentaires à ce sujet qui différaient passablement, à bien des égards, de ceux du juge en chef. Deuxièmement, et ce qui est peut-être plus important, la question sur laquelle le tribunal devait alors se prononcer est revenue plus tard dans l'affaire *Egan and Nesbitt*. Dans ce dernier cas, où il était question de discrimination contre un des partenaires d'un couple homosexuel, le tribunal n'a pas invoqué l'argument de la «situation de famille» ni de l'«état matrimonial»; il a plutôt eu recours à celui de l'orientation sexuelle. Cette affaire démontre la façon dont les tribunaux aborderont dorénavant ces questions. Ils ne les traiteront pas en fonction de la situation de famille ni de l'état matrimonial, et ils n'établiront pas de nouvelles définitions. Vous constaterez qu'ils régleront la question en fonction de l'orientation sexuelle, et ils ont certainement le droit d'agir ainsi.

Le sénateur Doyle: Pour revenir à la question originale, je retiens de ce que vous avez dit que vous n'avez pas l'impression que cette loi incite les tribunaux à préciser sans retard certaines des définitions?

M. Scratch: Non. Il ne faut pas oublier que le motif de l'orientation sexuelle ne fait partie intégrante de la Loi canadienne sur les droits de la personne que depuis 1992. Ce motif est reconnu très clairement aux termes de l'article 15 de la Charte depuis la décision rendue l'an dernier dans l'affaire *Egan and Nesbitt*. Cette modification ne fait que rendre explicite un concept qui figurait déjà dans la loi, et la Commission canadienne des droits de la personne s'occupe déjà de ces cas.

Certaines personnes pourraient peut-être demander pourquoi on se donne la peine d'inclure ce motif. On pourrait notamment répondre que n'importe qui devrait être en mesure de connaître les motifs de distinction illicite seulement en consultant la Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est là une des principales raisons d'être de cette loi: faire en sorte que tous les Canadiens puissent savoir quels sont les motifs de distinction illicite uniquement en consultant cette loi et sans avoir à se reporter à la jurisprudence. Comme je l'ai dit, les tribunaux ne semblent pas avoir de problème à interpréter ni à appliquer ce concept. Je ne crois donc pas qu'il soit nécessaire de le clarifier davantage, mais maintenant que ce motif est expressément mentionné, nous pourrions passer à autre chose si vous l'approuvez.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Madame la présidente, j'ai une question directement liée à celle du sénateur Doyle sur la définition de l'«orientation sexuelle». Sept provinces, je crois, ont déjà l'orientation sexuelle comme motif de discrimination. Est-ce qu'il y a dans cette loi la définition d'«orientation sexuelle»?

[Traduction]

M. Scratch: Le Yukon est la seule province ou le seul territoire qui a défini cette expression et, si je ne m'abuse, le Manitoba a déclaré que les dispositions de la loi et les motifs de distinction illicites ne s'appliquaient que dans le cadre d'une entente légitime. Je crois que huit provinces et territoires utilisent cette expression. Un seul l'a définie, et c'est le Yukon; le Manitoba a quant à lui adopté cette disposition d'application générale. La définition qui figure dans la loi du Yukon est très semblable à celle que je vous ai donnée plus tôt.

Le sénateur Losier-Cool: En ce qui concerne la Loi sur l'équité en matière d'emploi —, et vous vous souviendrez que cette loi s'est retrouvée il n'y a pas si longtemps devant le Sénat et que nous avions alors défini les quatre groupes visés,

eventually we will add sexual orientation, or gays and lesbians? Could there be a link between what you are putting in the Human Rights Act now, and we will eventually put in the Employment Equity Act?

Mr. Scratch: They are two different pieces of legislation. You must keep in mind the targeted groups in the Employment Equity Act. Presumably it is open to the government of the day to change, to add or whatever, but there is no link between the two pieces of legislation with respect to the targeted groups in the Employment Equity Act.

It would seem to me that the groups included under employment equity is very much a policy question. Where there is the need to improve rates of employment, what groups do you look at, and that is why I think the four groups were chosen. What will happen in the future of course is difficult to say, but there is no necessary link between the two pieces of legislation.

Senator Gigantès: When you were asked by Senator Jessiman about the preamble and the family being the foundation of Canadian society, you said something which I interpreted to mean that this particular paragraph, the second one of the preamble, meant that this act was not dealing with the family. Is that correct?

Mr. Scratch: Yes.

Senator Gigantès: Could you repeat your words, and explain why you said them?

Mr. Scratch: I do not know if I can repeat them exactly because I have said so much this morning. What I tried to say is that in order to deal with the problem of discrimination against gays and lesbians it is not necessary to define "family", and the government has chosen not to define "family." The emphasis and the purpose of this bill is to end discrimination against gays and lesbians, and that is why sexual orientation has been added. In fact, that term gives to the tribunals and the courts the necessary room to deal with issues of discrimination that will come before it.

Senator Gigantès: That is not what the second paragraph says. You have had to explain it to us and, as always, I must ask why you do not write in a way that you do not need to explain it to us? Perhaps you could produce a text so that people can see what are the prohibited grounds of discrimination or see what you are arguing it should be. You used the adverb "clearly," in other words so that people can see clearly. Then you put in this paragraph which refers to the importance of family as the foundation of Canadian society. When you look at that you say, "Wow, we are talking about the family here." Then you explain quite clearly that no, we are not talking about the family. Why could you not say something that somebody who has spent his life with the language can understand without needing an explanation?

Mr. Scratch: I can only respond to you in this way: The Minister of Justice said the preamble is there to provide the context, and the context is that this amendment does not affect the fundamental role of the family in Canadian society because this amendment is not about family, it is about prohibiting discrimination against gays and lesbians.

Senator Gigantès: Why did you not say that?

notamment les femmes, les autochtones et les personnes handicapées — est-il possible que nous y incluions un jour l'orientation sexuelle, les gays et les lesbiennes? Les motifs que vous souhaitez inclure maintenant dans la Loi canadienne sur les droits de la personne pourraient-ils un jour être inclus dans la Loi sur l'équité en matière d'emploi?

M. Scratch: Il s'agit de deux mesures législatives différentes. La Loi sur l'équité en matière d'emploi ciblait des groupes précis. Je présume que le gouvernement au pouvoir pourrait modifier cette loi, notamment en y ajoutant d'autres groupes, mais il n'y a aucun lien entre les deux mesures législatives au chapitre des groupes visés.

Il me semble que le choix des groupes dépend surtout de la politique du gouvernement. Si l'on veut accroître les taux d'emploi, quels groupes doit-on cibler? C'est pour cette raison, à mon avis, que les quatre groupes ont été choisis. Il est difficile de dire ce qui va se passer dans le futur. Toutefois, il n'y a aucun lien entre les deux mesures législatives.

Le sénateur Gigantès: Lorsque le sénateur Jessiman vous a posé une question au sujet du préambule et de l'importance de la famille comme fondement de la société canadienne, vous avez dit, si j'ai bien compris, que ce paragraphe-ci, le deuxième paragraphe du préambule, confirme que la loi n'influe aucunement sur le rôle de la famille. Est-ce exact?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Gigantès: Pouvez-vous répéter ce que vous avez dit, et nous expliquer pourquoi vous avez fait cette affirmation?

M. Scratch: Je ne sais pas si je peux répéter exactement ce que j'ai dit, parce que j'ai parlé de bien des choses ce matin. Ce que j'ai voulu dire, c'est que si l'on veut mettre un terme à la discrimination dont sont victimes les gays et les lesbiennes, il n'est pas nécessaire de définir le concept de la «famille». Le gouvernement a décidé de ne pas définir ce concept. Ce projet de loi a pour objet d'interdire la discrimination contre les gays et les lesbiennes, et c'est pour cette raison que l'orientation sexuelle a été ajoutée aux motifs illicites de discrimination. En fait, cette expression donne aux tribunaux la marge de manoeuvre dont ils ont besoin pour traiter les cas de discrimination dont ils sont saisis.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas ce que dit le deuxième paragraphe. Vous avez été obligé de nous l'expliquer et, comme toujours, je dois vous demander pourquoi vous ne l'écrivez pas en termes clairs et précis qui se passent d'explications? Vous pourriez peut-être produire un texte qui permet aux gens de voir quels sont, ou quels devraient être, à votre avis, les motifs illicites de discrimination. Vous avez utilisé l'adverbe «clairement», autrement dit, pour que les gens puissent les voir clairement. Or, vous ajoutez ensuite ce paragraphe qui parle de l'importance de la famille comme fondement de la société canadienne. Lorsqu'on jette un coup d'oeil sur ce passage, on se dit: «Eh bien, il est question ici de la famille.» Vous expliquez ensuite très clairement que, non, il n'est pas question ici de la famille. Pourquoi ne pouvez-vous pas utiliser des mots que nous pouvons comprendre sans explication aucune?

M. Scratch: Tout ce que je peux vous dire, c'est que le ministre de la Justice a déclaré que le préambule sert à préciser que cette modification n'affectera pas le rôle fondamental de la famille dans la société canadienne, parce qu'elle ne concerne pas la famille. Elle vise à interdire la discrimination contre les gays et les lesbiennes.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi ne l'avez-vous dit en ces termes?

Mr. Scratch: What I would do is pull you into clauses 1 and 2, where in fact I think it does say that really quite clearly. It says, "The prohibited grounds of discrimination are," and outlines them clearly.

On the question of language, I am sure that we could have a long debate, especially between a lawyer and journalist, if I may say so. I think there is always an attempt to express legislation as clearly as we can but there are other considerations.

Senator Gigantès: No, there is not. I have been on this committee long enough to be convinced there is a conspiracy in the Department of Justice to produce language that is not clear. I am beginning to despair of this situation. The principle that the laws are published so that people can read them implies, I think, that people can understand them without hiring Senator Bryden. With regard to another paragraph, subsection (5) of some bill we saw there, Senator Bryden said that he could make a living just out of that paragraph alone, simply because it had so many possible interpretations.

Senator Bryden: Do not be too difficult on these gentlemen, I may need to go back to making a living.

Senator Gigantès: Could I again make the plea I make every time: Would you please write in clear English and French?

Mr. Scratch: You may not believe me totally but a great deal of time and effort is put into trying to do just that.

Senator Gigantès: I remember an occasion when three deputy ministers yelled at me because I had written a draft cabinet document in two pages. They said, "Are you crazy?" I said, "I am sorry, is it not clear?" He said it is, go back, I want 320 pages of obfuscation.

Mr. Scratch: This bill has the benefit of being brief.

Senator Gigantès: Yes, that is true, but with an offensive paragraph which says that the family is fundamental and then you interpret that thing to say, well, we will put it in there to mean that this has nothing to do with the family.

Senator Jessiman: I would think your preamble would make much more sense if we defined "family" as the International Bill of Human Rights defines "family". Let me read part of article 16. It says:

Men and women of full age without any limitation due to race, nationality or religion have the right to marry and to found a family.

That is under the International Bill of Human Rights. It goes on to say:

The family is the natural and fundamental group.

"Natural group", I suggest, must include persons of opposite sex, and, if that is what is meant in the preamble, I think it would make a lot of sense. It is saying in effect, look guys, we have families as we all understand families, men and women that procreate together. We have that there but notwithstanding that we will not discriminate against lesbians and homosexuals. That I would agree with, but I think it makes sense if family is

M. Scratch: Je vous renvoie aux articles 1 et 2 qui, je pense, disent clairement la même chose. Ils précisent: «les motifs de distinction illicites sont», et ensuite les énumèrent très clairement.

Pour ce qui est du choix des mots utilisés, je suis certain que nous pourrions avoir une longue discussion à ce sujet, surtout entre un avocat et un journaliste. Nous cherchons toujours à rédiger les lois de la façon aussi claire que possible, mais il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte.

Le sénateur Gigantès: Non, il n'y en a pas. Je fais partie de ce comité depuis très longtemps et je suis convaincu que le ministère de la Justice s'organise pour produire des textes qui sont rédigés en termes nébuleux. Je commence à trouver la situation désespérante. Le principe selon lequel les lois sont publiées pour que les gens puissent les lire laisse sous-entendre, à mon avis, que les gens doivent pouvoir les comprendre sans être obligés de retenir les services du sénateur Bryden. Il a dit, au sujet d'une autre disposition, le paragraphe 5 d'un autre projet de loi, qu'il pourrait gagner sa vie grâce à ce seul paragraphe, parce qu'on peut l'interpréter de toutes les façons possibles.

Le sénateur Bryden: Ne soyez pas trop dur à l'égard de ces messieurs. Je serai peut-être un jour obligé de retourner sur le marché du travail pour gagner ma vie.

Le sénateur Gigantès: Puis-je encore une fois demander, comme je le fais à chaque fois: pouvez-vous, s'il vous plaît, écrire clairement en anglais et en français?

M. Scratch: Vous ne me croyez peut-être pas, mais c'est précisément ce que nous essayons de faire, et nous y mettons beaucoup de temps et d'effort.

Le sénateur Gigantès: Je me souviens de la fois où trois sous-ministres m'ont engueulé parce que j'avais rédigé, pour le cabinet, un document provisoire qui ne comprenait que deux pages. Ils m'ont dit: «Vous êtes fou?» J'ai répondu: «Je m'excuse, le document n'est pas clair?» On m'a dit oui, il faut recommencer, je veux 320 pages obscurcies.

M. Scratch: Le projet de loi a l'avantage d'être court.

Le sénateur Gigantès: Oui, c'est vrai, mais il contient un paragraphe offensant qui dit que la famille est importante et vous, vous dites ensuite qu'on l'a ajouté pour bien montrer que ce projet de loi n'a rien à voir avec la famille.

Le sénateur Jessiman: Je crois que le préambule serait plus logique s'il définissait le concept de la «famille» comme le fait la Charte internationale des droits de l'homme. Permettez-moi de vous lire une partie de l'article 16. Il stipule que:

À partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille.

Cette définition se trouve dans la Charte internationale des droits de l'homme. Elle ajoute:

La famille est l'élément naturel et fondamental de la société.

L'expression «élément naturel» englobe, à mon avis, les personnes de sexe opposé et, si c'est bien ce que cherche à dire le préambule, ce serait très logique. Il dit en fait, écoutez, nous avons des familles telles que nous les concevons, c'est-à-dire des hommes et des femmes qui procréent. C'est ce que nous avons là, sauf que nous ne pouvons faire preuve de discrimination à l'endroit des lesbiennes et des homosexuels. Je suis d'accord

interpreted to mean what I always thought it meant, that it was man and woman and children.

Senator Gigantès: "Full age", that has a great variation socially and culturally around the continents.

Senator Jessiman: They do not mention age in here.

Senator Gigantès: Yes, you said "men and women of full age."

Senator Jessiman: They did say, "full age", you are right, excuse me.

Mr. Scratch: The preamble was put in there because a number of people seem to think that this bill was about the rights of family. The point I was trying to make is the same as the point that the Minister of Justice has made, over and over again, that that is not what this bill is about. This bill does not affect the rights of family, this bill prohibits discrimination against gays and lesbians. Therefore, if we get into a definition of family, and whatever else, we get into a debate that is not relevant for the purposes of this amendment nor for the purposes of this bill. The preamble was put in there, if you want, to get that issue off the table. It may have succeeded with some and not with others but that was the purpose of it.

The Chairman: It is my understanding that the preamble does not in fact find its way into the Canadian Human Rights Act. Is that correct?

Mr. Scratch: That is correct.

The Chairman: It is actually only the sections of the bill itself that will end up in the Canadian Human Rights Act?

Mr. Scratch: That is correct.

Senator Beaudoin: The second paragraph of the preamble is not strictly necessary, but it is there, and we do that often in legislation just to reassure people on what is the intent of the bill. I learned one thing in the drafting legislation courses and that is you had better stick to the idea, not more, not less, because if you start out wanting to nail down everything you end up with many sections in the bill.

Personally, I do not have a problem with the bill because in section 2 you say strictly that Parliament will stay within its own sphere. Everything that is provincial will be taken care of by the provinces. In other words, you are just legislating on one point. The second paragraph is there only to say we are against discrimination. However, we are not changing the definition of "family", so, on the whole, I do not see any problem with the bill.

Senator Kinsella: I believe that this committee has canvassed all of the issues relating to this bill by our study of Bill S-2. Bill S-2, which was adopted by the Senate, is more comprehensive because it also covers section 16. The only question in my mind is whether or not an amendment to Bill C-33 to have sexual orientation apply to section 16 would be appropriate. I would like to delve into that because you made the comment, if I heard correctly, that in practice the Canadian Human Rights Commission has not made much use of section 16. Are you aware of the usage of the similar provision in the Human Rights Act that is applied in those eight provincial

avec cela, mais je crois qu'il est logique de donner à la famille le sens que je lui ai toujours donné, c'est-à-dire un homme, une femme et des enfants.

Le sénateur Gigantès: «Âge nubile». Le sens de cette expression varie grandement d'une société et d'une culture à l'autre.

Le sénateur Jessiman: Il n'est pas question d'âge, ici.

Le sénateur Gigantès: Oui, vous avez dit «à partir de l'âge nubile, l'homme et la femme.»

Le sénateur Jessiman: C'est vrai, ils ont parlé de «l'âge nubile». Vous avez raison. Je m'excuse.

M. Scratch: Si l'on a ajouté le préambule, c'est parce que plusieurs personnes semblent croire que le projet de loi porte sur les droits de la famille. J'essaie de vous faire comprendre, comme le ministre de la Justice l'a fait à maintes et maintes reprises, que ce projet de loi ne porte pas sur la famille, les droits de la famille. Il vise à interdire la discrimination contre les gais et les lesbiennes. Par conséquent, si nous commençons à définir le concept de la famille, ou n'importe quel autre concept, nous risquons de nous lancer dans un débat qui n'a rien à voir avec cette modification ou le projet de loi. Le préambule a été ajouté, si vous voulez, pour dissiper tout doute à l'égard de cette question. Nous avons réussi dans certains cas, et dans d'autres pas, mais tel était son objectif.

La présidente: Je crois comprendre que le préambule ne sera pas reproduit dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Est-ce exact?

M. Scratch: Oui.

La présidente: Seuls les articles du projet de loi seront incorporés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, n'est-ce pas?

M. Scratch: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Le deuxième paragraphe du préambule n'est pas absolument nécessaire, mais il est là. C'est une formule à laquelle nous avons souvent recours sur le plan législatif pour rassurer les gens quant au but du projet de loi. J'ai appris une chose lorsque j'ai suivi des cours sur la rédaction législative, et c'est qu'il vaut mieux s'en tenir à l'idée, en dire juste assez, parce que si vous êtes trop explicite, vous finissez par vous retrouver avec un grand nombre de dispositions.

Personnellement, le projet de loi ne me pose aucun problème parce que vous dites, à l'article 2, qu'il se limite au champ de compétence du Parlement du Canada. Les provinces s'occuperont, elles, de tout ce qui relève de leur compétence. Autrement dit, vous ne faites que légiférer sur un point. Le deuxième paragraphe vise tout simplement à dire que nous sommes contre la discrimination. Toutefois, nous ne changeons pas la définition du concept de la «famille» de sorte que, dans l'ensemble, pour moi, le projet de loi ne pose aucun problème.

Le sénateur Kinsella: Je pense que le comité a analysé toutes les questions qui découlent de ce projet de loi lorsqu'il a examiné le S-2. Le projet de loi S-2, qui a été adopté par le Sénat, est plus complet parce qu'il englobe également l'article 16. Toutefois, je me demande s'il y aurait lieu de modifier le projet de loi C-33 pour que l'orientation sexuelle s'applique à l'article 16. J'aimerais en parler parce que vous avez dit, si je ne m'abuse, que la Commission canadienne des droits de la personne n'a pas souvent eu recours à l'article 16. Savez-vous si l'on a recours à cette même disposition dans la loi sur les droits de la personne qui est en vigueur dans les huit

and territorial jurisdictions which have included sexual orientation in their respective statutes. How often have those commissions approved programs or issued guidelines?

Mr. Scratch: We are not aware of any tribunal decisions in which they utilized affirmative action programs. However, that does not mean that it has not been done.

Senator Kinsella: That coincides with my own personal research. I also have not been able to find a board of inquiry decision or a tribunal decision dealing with this issue. I was, however, able to find two cases, one in Nova Scotia and the other in Manitoba, where a special program was approved by the commission to help with a group that was disadvantaged because of sexual orientation. One had to do with a Nova Scotia woman with a telephone counselling line that was restricted for the benefit of the disadvantaged group.

From a practical standpoint, Madam Chair, I tend to concur with the view that the main thrust of combating discrimination can be achieved at the federal level with Bill C-33. However, once the Canadian Human Rights Act is amended by Bill C-33 and becomes law one will find under section 16 a list of prescribed grounds, and that particular prescribed ground will be missing. Do you see any negative possibilities in that fact?

Mr. Scratch: There is one other ground missing from the list, conviction for which a pardon has been received. We certainly considered that point and, as I stated earlier in my statement, we concluded that amendments to sections 2 and 3 were the most important aspects. That position was taken in light of the remedies already in place. For example, tribunals already have the power to remedy discrimination where they find it. On that basis and considering the checks and balances the policy decision was made not to amend section 16.

Senator Kinsella: Is there another means by which the Canadian Human Rights Commission could develop guidelines on special programs similar to the Ontario Human Rights Commission's guidelines with respect to programs? New Brunswick has them and all of the commissions generally have guidelines. Almost all the statutes governing provincial human rights commissions have a section that says that it is the duty of the commission to conduct public education programs to promote the combating of discrimination on all the prescribed grounds. In your judgment would the federal Human Rights Commission be able to conduct proactive programs to deal specifically with institutional discrimination or historical discrimination or systemic discrimination?

Mr. Scratch: They have the power to conduct educational programs.

Senator Kinsella: Would they be able to combat the historical discrimination against Canadians because of their sexual orientation?

Mr. Scratch: Yes, in my view they would have that right.

Senator Doyle: I am not really sure what we have recommended particularly with regard to dropping the preamble. I suppose that does cause a certain change in the bill, and it is really pretty harmless. It might have been at one time, perhaps in the first draft, a useful explanation of what was to follow. Now, it seems to exist merely to tell you what does not follow, which is an odd way for a preamble to work. I do not think that the bill

provinces et territoires qui ont inclus l'orientation sexuelle dans leurs lois respectives? Est-ce que les commissions ont souvent approuvé des programmes ou émis des lignes directrices?

M. Scratch: À notre connaissance, aucun tribunal n'a rendu de décision portant sur des mesures d'action positive. Toutefois, cela ne veut pas dire que ça ne s'est pas fait.

Le sénateur Kinsella: Cela concorde avec les résultats de mes propres recherches. Je n'ai pas été en mesure de trouver une seule décision rendue par une commission d'enquête ou un tribunal qui porte sur cette question. Toutefois, j'ai trouvé deux cas, un en Nouvelle-Écosse et l'autre au Manitoba, où un programme de promotion sociale a été approuvé par la commission pour aider un groupe victime de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Dans une des causes, une femme de la Nouvelle-Écosse exploitait un service de consultation téléphonique qui s'adressait exclusivement au groupe défavorisé.

En fait, madame la présidente, j'ai tendance moi aussi à penser que l'élimination de la discrimination peut être réalisée au niveau fédéral par le biais du projet de loi C-33. Cependant, une fois que la Loi canadienne sur les droits de la personne aura été modifiée par le C-33 et qu'elle sera devenue loi, on trouvera à l'article 16 une liste des motifs illicites de discrimination d'où l'orientation sexuelle sera absente. Est-ce que cela peut avoir des conséquences négatives?

M. Scratch: Il y a un autre motif qui est absent de cette liste, soit l'état de personne graciée. Nous nous sommes penchés sur cette question et, comme je l'ai dit plus tôt, nous avons jugé qu'il était plus important d'apporter des modifications aux articles 2 et 3. Nous avons tenu compte des recours qui existent déjà. Par exemple, les tribunaux ont déjà le pouvoir de mettre un terme à toute forme de discrimination là où elle existe. Nous avons donc décidé, en nous fondant sur ce principe et après avoir analysé tous les freins et contrepoids, de ne pas modifier l'article 16.

Le sénateur Kinsella: La Commission canadienne des droits de la personne peut-elle élaborer des lignes directrices pour les programmes de promotion sociale, qui sont identiques à celles qu'applique la Commission des droits de la personne de l'Ontario? Le Nouveau-Brunswick en a élaboré, et toutes les commissions en général disposent de lignes directrices. Presque toutes les lois régissant les commissions provinciales des droits de la personne comprennent une disposition qui dit que la commission doit mettre en oeuvre des programmes de sensibilisation du public afin de promouvoir l'élimination de la discrimination fondée sur tous les motifs prescrits. À votre avis, est-ce que la commission fédérale des droits de la personne serait en mesure d'établir des programmes proactifs qui visent de manière précise à éliminer la discrimination institutionnelle, historique ou systémique?

M. Scratch: Elles ont le pouvoir de mettre en oeuvre des programmes de sensibilisation.

Le sénateur Kinsella: Pourraient-elles lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dont sont victimes depuis toujours certains Canadiens?

M. Scratch: Oui, à mon avis, elles ont ce pouvoir.

Le sénateur Doyle: Je ne sais pas ce que nous avons décidé de faire, en ce qui concerne l'abrogation du préambule. Je suppose que cela modifie dans une certaine mesure le projet de loi, mais il s'agit d'un changement essentiellement anodin. Peut-être qu'à un moment donné, dans la première version, le préambule servait à expliquer les changements qu'il entraînerait. Or, son seul but, maintenant, semble être d'expliquer les

itself does a great deal to clarify anything. I side with Senator Gigantès on that point. Not all of the fault lies in the language; I think some of it is in the intent. However, I do not see where the bill can do much harm.

The Chairman: Is it the will of the committee to proceed with clause-by-clause study?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Senator Kinsella, you have a motion to make?

Senator Kinsella: I move that we dispense with the clause-by-clause study and that the committee report the bill without amendment.

The Chairman: Is that the will of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agreed and so ordered.

The committee adjourned.

changements qu'il n'entraînera pas, ce qui est plutôt bizarre. À mon avis, le projet de loi lui-même ne clarifie pas grand-chose. Je suis d'accord avec le sénateur Gigantès sur ce point. Ce n'est pas seulement le libellé qui pose problème, mais également l'objet. Toutefois, je ne crois pas que ce projet de loi soit tellement néfaste.

La présidente: Le comité accepte-t-il de procéder à un examen article par article du projet de loi?

Des voix: Oui.

La présidente: Sénateur Kinsella, vous avez une motion à proposer?

Le sénateur Kinsella: Je propose que nous passions outre à l'examen article par article du projet de loi et que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-33:

From the Department of Justice:

John Scratch, Senior General Counsel.

Pour le projet de loi C-33:

Du ministère de la Justice:

John Scratch, avocat général principal.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, May 29, 1996

Le mercredi 29 mai 1996

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Sixth Proceedings on:
Examination of Bill C-8, An Act respecting
the control of certain drugs, their precursors and
other substances and to amend certain other
Acts and repeal the Narcotic Control Act
in consequence thereof

Sixième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-8,
Loi portant réglementation de certaines drogues
et de leurs précurseurs ainsi que d'autres
substances, modifiant certaines lois et
abrogeant la Loi sur les stupéfiants
en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey was substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*May 29, 1996*)

The name of the Honourable Senator Lewis was substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*May 29, 1996*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Milne
Jessiman	Pearson
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 29 mai 1996*)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 29 mai 1996*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 29, 1996

(15)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block at 4:05 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

For Bill C-8:

From Department of Health:

Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance.

From Department of Justice:

Paul Saint-Denis, Senior Counsel;

Gérard Normand, Counsel;

François La Fontaine, General Counsel, Legislation Section.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.)

The Chair made an opening statement.

Mr. Rowsell made a statement and, together with Mr. Saint-Denis, Mr. Normand and Mr. La Fontaine, answered questions.

At 5:35 p.m., the sitting was suspended.

At 6:04 p.m., the sitting was resumed.

Mr. Rowsell, Mr. Normand and Mr. Saint-Denis answered further questions.

It was agreed that, if a room is available, the Committee meet on Tuesday, June 4, 1996, on Bill C-243, and also on Bill C-28, if the order of reference is received.

It was agreed that the Committee meet on Thursday, June 6, 1996 to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-8.

At 6:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee*

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 29 mai 1996

(15)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (11).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Au sujet du projet de loi C-8:

Du ministère de la Santé:

Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments.

Du ministère de la Justice:

Paul Saint-Denis, avocat-conseil;

Gérard Normand, avocat;

François La Fontaine, avocat général, Section de la législation.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du mercredi 27 mars 1996.*)

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Rowsell fait une déclaration et, aidé de MM. Saint-Denis, Normand et La Fontaine, répond aux questions.

À 17 h 35, la séance est suspendue.

À 18 h 4, le comité reprend ses travaux.

MM. Rowsell, Normand et Saint-Denis répondent à d'autres questions.

Il est entendu que, s'il peut disposer d'une salle, le comité se réunisse le mardi 4 juin 1996 pour étudier le projet de loi C-243 de même que le projet de loi C-28, si l'ordre de renvoi lui est parvenu.

Il est entendu que le comité se réunisse le jeudi 6 juin 1996 pour procéder à l'étude article par article du projet de loi C-8.

À 18 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 29, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Senators, our witnesses today from the Department of Justice, are Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, and Mr. Gérard Normand, Counsel. From the Department of Health we have Mr. Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance. From the Solicitor General we have Mr. Ronald Dykeman, Senior Policy Analyst, Policing, Policing and Law Enforcement.

Please begin, Mr. Rowsell.

Mr. Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance, Department of Health: On behalf of the Department of Health, the Department of Justice and the Solicitor General, we are pleased to appear before you today to offer the following comments regarding Bill C-8.

This legislation first entered into the drafting stage about 10 years ago; in 1986. It has had an up-and-down ride since then. As the 1988 convention was coming into force, further changes to the proposed bill were needed to accommodate the requirements of this last convention. The resulting Bill C-85 was introduced by the Conservative government to ensure that Canada would meet its obligations under the three international conventions. It died on the Order Paper when the government called an election, and was reintroduced by the Liberal government as Bill C-7. Today, as a result of the prorogation, it is designated Bill C-8.

During the intervening years, many witnesses have appeared before the committees and there has been extensive review by members of Parliament. While known as Bill C-7, approximately 30 amendments were brought forward to address treatment and rehabilitation issues, and to revise the penalties from the original proposal.

I wish to emphasize that this is a health bill. Many of you may have friends or acquaintances who have been seriously ill. They may have been suffering from cancer and required powerful medicines to deal with their pain. Others may be aware of persons with mental illness who require medicines to treat their affliction.

There are also substances in this bill to deal with addictions. For example, methadone is a substance controlled by this legislation which is used to treat pain but also used in many

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 29 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour examiner le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, nous accueillons aujourd'hui, du ministère de la Justice, M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, et M. Gérard Normand, avocat; du ministère de la Santé, M. Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments; et du Solliciteur général, M. Ronald Dykeman, analyste principal, Police, Police et application de la loi.

Monsieur Rowsell, vous avez la parole.

M. Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments, ministère de la Santé: Au nom du ministère de la Santé, du ministère de la Justice et du Solliciteur général, nous sommes heureux de vous faire part aujourd'hui des observations suivantes au sujet du projet de loi C-8.

La rédaction du projet de loi C-8 s'est amorcée il y a une dizaine d'années, en 1986. Par la suite, il a fallu apporter d'autres amendements au projet de loi pour tenir compte des exigences de la Convention de 1988, qui devait entrer en vigueur sous peu. Le gouvernement conservateur a présenté le projet de loi C-85 pour regrouper et améliorer la législation actuelle relative aux stupéfiants et pour faire en sorte que le Canada s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu des trois conventions internationales. Le projet de loi C-85 est mort au Feuilleton lorsque le gouvernement a déclenché des élections. Quand le Parti libéral a pris le pouvoir, il a présenté de nouveau ce projet de loi, rebaptisé projet de loi C-7. Aujourd'hui, il est appelé projet de loi C-8.

Au cours de toutes ces années, de nombreux témoins ont comparu devant les comités. Beaucoup d'exposés ont été présentés, et les députés ont abondamment étudié le dossier. De fait, lors de son passage en Chambre, une trentaine d'amendements ont été proposés au projet de loi C-7, amendements qui portaient sur le traitement et la réinsertion sociale des délinquants et sur les peines prévues dans le projet de loi initial.

Je tiens à souligner qu'il s'agit d'un projet de loi sur la santé. Beaucoup d'entre vous avez sans doute des amis ou des connaissances qui ont été gravement malades. Certaines de ces personnes, atteintes d'un cancer, par exemple, ont eu besoin de médicaments puissants pour soulager leur douleur. Vous connaissez peut-être aussi des personnes atteintes de maladie mentale qui ont, elles aussi, besoin de médicaments.

Le projet de loi C-8 fait mention de substances conçues pour traiter la toxicomanie. Il réglemente notamment la méthadone, substance utilisée à la fois pour soulager la douleur et pour traiter

treatment centres to treat heroin addiction. Unfortunately, when these substances are powerful medicines, they also have greater risks. These risks often result in abuse of these substances.

It is for that reason that this bill has two elements; first, to make substances available for medical purposes and, second, so we have a mechanism in place to take redress whenever diversion or abuse takes place.

Throughout your deliberations you have heard reference to Canada's drug strategy and the notion of harm reduction. Canada's drug strategy attempts to place a balance between supply-control and demand-reduction.

As you have heard, about 30 per cent of the resources are directed toward supply-control. There are processes in place to deal with the importation, exportation and distribution of these substances and to address issues around diversion. Seventy per cent of the resources have been allocated toward treatment, rehabilitation, prevention, education and working with provincial programs to ensure that people are aware of the risks involved in substance abuse. Canada's drug strategy has built an infrastructure that will continue to provide these basic approaches.

At the risk of sounding like a broken record, I want to reiterate that this bill was brought forward to consolidate the Narcotic Control Act and Parts III and IV of the Food and Drugs Act. Health professionals, physicians, pharmacists, dentists, veterinarians and manufacturers of pharmaceutical products have had to work with two separate pieces of legislation in practising their occupations. This has been difficult for them. By bringing the two together, both administration and practise will be much easier. The rules will be clearer.

This bill will also deal with the control of precursor substances. You have heard about the diversion of these substances to clandestine laboratories for the manufacture of illicit substances, usually in the stimulant category. Methamphetamines and other stimulants are a problem for many of the youth in our country. There is also the new control over substances called benzodiazepines. Many of you may recognize the drug Valium. While these substances have a very valid medical use, they have been diverted into the illicit marketplace and used with other illicit substances. This often increases the abuse potential of substances covered by this legislation.

Patients receiving treatment will not see a difference with the accessibility of benzodiazepines. The controls associated with these substances will simply be for importation, exportation,

les héroïnomanes. Beaucoup de centres de traitement se servent de la méthadone pour traiter la dépendance à l'héroïne. Malheureusement, si ces substances sont des médicaments puissants, elles comportent aussi des risques importants, risques qui entraînent souvent des abus.

C'est pour cette raison que ce projet de loi comporte deux volets. Premièrement, il autorise l'utilisation de ces substances pour des fins médicales et, deuxièmement, il instaure un mécanisme capable d'intervenir dès qu'il y a détournement ou abus de ces substances.

Pendant vos délibérations, vous avez entendu des gens parler de la Stratégie nationale antidrogue et de la notion de réduction des dommages causés par la toxicomanie. La Stratégie canadienne antidrogue s'attaque à la fois à l'offre et à la demande.

Comme on vous l'a expliqué, environ 30 p. 100 des ressources sont consacrées à la répression, c'est-à-dire à réduire l'offre de drogue. On a mis en place certains mécanismes pour lutter contre l'importation, l'exportation et la distribution de ces substances et pour contrer leur détournement. Par ailleurs, 70 p. 100 des ressources sont consacrées au traitement, à la réinsertion sociale, à la prévention, à la sensibilisation et à la collaboration avec les provinces dans le cadre de programmes dont l'objectif est d'informer les gens des risques associés à la consommation de drogues. Même si certains changements seront apportés à son financement, la Stratégie canadienne antidrogue est dotée d'une infrastructure qui continuera à reposer sur ces grands axes.

Comme je l'ai déjà indiqué, et pardonnez-moi de me répéter, le projet de loi C-8 vise à regrouper la Loi sur les stupéfiants et les parties III et IV de la Loi sur les aliments et drogues. À l'heure actuelle, les professionnels de la santé, les médecins, les pharmaciens, les dentistes, les vétérinaires et les fabricants de produits pharmaceutiques doivent se conformer à deux lois distinctes pour pratiquer leur métier, ce qui leur complique la tâche. En fondant ensemble ces deux lois, nous simplifions beaucoup leur administration. Il sera aussi beaucoup plus facile pour ceux dont la profession est touchée par ces lois de connaître les règles.

Le projet de loi réglemente également les substances qu'on appelle les précurseurs. Vous avez sûrement entendu parler du fait que ces substances sont détournées vers des laboratoires clandestins où elles servent à fabriquer des drogues illicites, généralement de la catégorie des stimulants, de la métamphétamine et d'autres stimulants qui engendrent des problèmes pour bien des jeunes dans notre pays. Le projet de loi resserre également le contrôle des benzodiazépines. Beaucoup d'entre vous connaissez sûrement le valium. Ces substances sont utilisées à des fins médicales tout à fait valables, mais elles sont parfois détournées vers le marché clandestin et combinées à d'autres drogues illicites, ce qui aggrave des risques d'abus des substances réglementées par le projet de loi C-8.

Les personnes traitées médicalement ne verront aucune différence dans l'accessibilité des benzodiazépines. Les mesures de contrôle prévues toucheront simplement l'importation,

manufacture and to prevent trafficking. Therefore, pharmacists and physicians will see no difference with these substances.

Additionally, the definition for production has been enhanced to include all levels of production and cultivation. This makes the term all-encompassing and avoids the confusion of a multiplicity of terms.

I will address some of the specifics issues which have been raised by the witnesses. In listening to witnesses over the past number of weeks, our appreciation for their concerns has been heightened. I will try to group their concerns by topic rather than speak to the specific groups that have appeared before you.

I will first address alternatives to incarceration. A number of parties have spoken about this issue in the context of a harm reduction model, increased treatment and rehabilitation, or in other approaches. The Department of Health supports and encourages treatment and rehabilitation as opposed to incarceration. However, we must also appreciate the wisdom of the courts. They must review each case and have an opportunity to examine all of the information brought forward in order to decide on the best approach for dealing with persons found guilty of criminal offences under this legislation.

Some witnesses said that not all persons are amenable to treatment and rehabilitation. While there are cases where incarceration is necessary, we support increased treatment. This is an area where inter-governmental cooperation is essential. While the provinces deliver treatment and rehabilitation programs, there is no authority at the federal level to force these governments to provide such services. It will only be through time and by working together that we can encourage change to take place.

I will talk about the needle exchange programs. There has been wide speculation about the effects of this bill on needle exchange programs. From the witnesses who have appeared before you and before the House of Commons committee we have not yet heard of any case of a person being charged by the police while exchanging a contaminated needle or syringe for a sterile one. Under both the existing legislation and the provisions of Bill C-8, most of the concerns which have been expressed are based on speculation.

It is important to note that the proposed legislation is very similar to what exists under the current Narcotic Control Act. Police recognize the value of these programs and would certainly not want to take action when they see that no criminal activity is taking place.

It is very difficult to provide a clear definition of these needle exchange programs. One of the difficulties is that the program can take many forms. Some programs are set up in pharmacies and community centres. Some are provincially funded; some are federally funded. Some communities are served by mobile units. They are able to meet with substance abusers on the street and ensure that they get clean needles and syringes.

l'exportation et la fabrication de ces substances, et serviront à en prévenir le trafic. Par conséquent, rien ne devrait changer pour les pharmaciens et les médecins.

On a élargi la définition du terme «production» pour inclure tous les niveaux de production, de même que la culture de substances. Le même terme recouvrant toutes ces facettes, on évite d'avoir à utiliser plusieurs mots différents.

J'aimerais maintenant aborder certaines des questions soulevées par les témoins. Les témoignages présentés au cours des dernières semaines nous ont permis de mieux comprendre leurs préoccupations. J'ai tâché de regrouper les questions soulevées par sujet plutôt que de répondre aux préoccupations avancées par chacun des groupes.

Voyons d'abord les mesures de rechange à l'incarcération. Plusieurs témoins, en abordant cette question, ont mis l'accent sur la réduction des dommages causés par la toxicomanie, l'accroissement des mesures de traitement et de réinsertion sociale ou d'autres approches. Le ministère de la Santé privilégie le traitement et la réinsertion sociale plutôt que l'incarcération. Cependant, nous estimons que les tribunaux qui étudient chaque cas et qui ont en main toute l'information sont en mesure de décider, en connaissance de cause, des mesures les plus indiquées à prendre à l'égard des personnes reconnues coupables des infractions criminelles prévues par ce projet de loi.

Vous avez entendu des témoins déclarer que certains délinquants ne peuvent ni être traités ni réintégrer la société. Bien qu'il y ait des cas où l'incarcération soit nécessaire, nous sommes favorables à ce que l'on mette l'accent sur les traitements. Il s'agit d'un secteur où la collaboration intergouvernementale s'impose. Ce sont les provinces qui appliquent les programmes de traitement et de réinsertion sociale. Le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de les forcer à offrir de tels services. Ce n'est qu'avec le temps et la collaboration de tous que nous pourrions encourager le changement à ce chapitre.

J'aimerais parler maintenant des programmes d'échange de seringues. Une foule d'hypothèses ont été avancées en ce qui concerne l'avenir de ces programmes. Là encore, les témoins qui ont comparu devant votre comité et celui de la Chambre des communes n'ont pas présenté un seul cas où une personne aurait été accusée par la police au moment d'échanger une aiguille ou une seringue souillée contre une seringue stérile. La plupart des inquiétudes exprimées à cet égard relativement à la loi actuelle ou au projet de loi C-8 reposent sur de pures hypothèses.

Il importe de préciser que le libellé du projet de loi C-8 s'apparente beaucoup à celui de la Loi sur les stupéfiants. Les policiers reconnaissent la valeur de ces programmes et ne sont certainement pas prêts à intervenir lorsqu'il n'y a pas d'activités criminelles.

Il est très difficile de définir ces programmes en raison, entre autres, des nombreuses formes qu'ils peuvent prendre. Certains d'entre eux sont offerts par des pharmacies et des centres communautaires, certains sont financés par la province et d'autres, enfin, par le gouvernement fédéral. Certaines collectivités sont desservies par des unités mobiles qui rencontrent des toxicomanes dans la rue et leur remettent des aiguilles et des seringues propres.

The result is that it is very difficult for us to provide a definition for such programs which would allow them to be excluded from the legislation. We would run the risk of reducing the flexibility which currently exists. I can only emphasize that, to date, we are not aware of any cases in which the police have charged a person who has been involved in these programs.

We have heard the concern expressed that with some indictable offences where a penalty of five years less a day corresponds to the maximum penalty, persons would be denied the right to an inquiry or trial by jury. This is one issue which was debated by the subcommittee in the House of Commons. This translates to reducing the penalties and trying to make the court proceedings as efficient as possible.

The subcommittee examined the penalties that have been issued and the types of convictions that were being awarded. The members concluded that, for certain offences, trial by judge may be a more efficient process allowing for the streamlining of the court proceedings and also for consideration of alternatives to incarceration. This is one of the areas where encouraging treatment and rehabilitation would place the onus on the courts to deal with this matter.

I will talk about the powers of inspectors. It is important to remember that these are administrative matters. The inspector ensures that the administration of the law is undertaken and that health professionals are complying with the regulations. In most cases, they are looking at records of the purchase of drugs and the storage of those drugs, ensuring that they are maintained in a secure manner, and ensuring that there are records kept for their sales and distribution. This will apply to physicians, pharmacists, veterinarians, dentists and other health practitioners.

Inspectors would not have access to personal history about a patient since an amendment has been adopted in the house to specifically exclude personal medical history from inspections. This is an improvement over the current legislation. Furthermore, there is a proposed adjudication process which would allow independent third-party review before any action is undertaken by the minister or the designate concerning a health professional and a possible notification.

This again does not exist in the current legislation and will give those persons a better opportunity to defend themselves and to present information that would help in assessing their case.

You have heard representatives from the Canadian Medical Association express their concerns about the "medical use" of drugs. This is a term that is used extensively in the legislation, a term that has been put forward by the World Health Organization, which places these substances in the context of medical as opposed to industrial use.

In examining this section, we observed that in the French translation they used the term "application." We are confident that this would make it more acceptable to the physicians, in that a medical application would certainly not give the impression that the goal of this bill is to spell out the indications for the use of the substance. As a result, this is one change we would bring forward to the committee.

Il nous est donc très difficile de donner une définition de ces programmes qui puisse les exclure du projet de loi. Toute tentative en ce sens aurait pour effet de limiter la flexibilité qu'ils offrent à l'heure actuelle. Je ne peux que rappeler qu'on ne nous a pas signalé un seul cas où des policiers auraient arrêté une personne ayant participé à ces programmes.

On a mentionné que les auteurs d'un acte criminel punissable d'une peine maximale de cinq ans moins un jour n'auraient pas droit à une enquête ou à un procès avec jury. C'est là une question dont le sous-comité de la Chambre des communes a longuement débattu. En fait, on cherche à réduire les peines et à accélérer le plus possible les procédures judiciaires.

Après avoir examiné les peines imposées et les condamnations prononcées, le sous-comité a conclu que, pour certaines infractions, le procès devant juge serait plus efficace et permettrait aux tribunaux de simplifier leurs procédures et de s'occuper des délinquants auxquels des mesures de rechange à l'incarcération conviendraient davantage.

Passons maintenant aux pouvoirs des inspecteurs. Rappelez-vous que les inspecteurs s'occupent de questions administratives et que leur rôle est de veiller à ce que les professionnels de la santé respectent les règlements. Dans la plupart des cas, ils examinent les registres portant sur l'achat et le stockage de drogues et veillent à ce que ces substances soient gardées en lieu sûr et à ce que leur vente et leur distribution soient consignées. Ils rendent visite notamment à des médecins, à des pharmaciens, à des vétérinaires et à des dentistes.

Les inspecteurs n'ont cependant pas accès aux dossiers personnels des patients puisque la Chambre a adopté un amendement excluant expressément ces données. C'est là une amélioration par rapport à la loi actuelle. Le projet de loi prévoit aussi une procédure d'arbitrage selon laquelle toute mesure prise par le ministre ou par son délégué à l'égard d'un professionnel de la santé serait précédée d'examen par une tierce partie indépendante.

Encore une fois, cette disposition n'existe pas dans la loi actuelle. Elle permettrait aux intéressés de mieux se défendre et de présenter des renseignements utiles à l'évaluation de leur cas.

Vous avez entendu l'Association médicale canadienne exprimer des réserves au sujet du terme «medical use», utilisation médicale des substances, employé dans la version anglaise du projet de loi. C'est une expression qui revient très souvent dans le projet de loi et qui a été introduite par l'Organisation mondiale de la santé dans le but de souligner que ces substances sont parfois utilisées dans le contexte de la médecine par opposition au contexte industriel.

Or, nous avons constaté que, dans le texte français, on utilisait le terme «application». Cette formulation serait peut-être plus acceptable aux yeux des médecins, puisqu'elle ne donnerait sûrement pas l'impression que le projet de loi vise à dicter les utilisations des substances visées. Nous proposons donc au comité d'apporter ce changement.

As a point of clarification, on the subject of terminology, persons in the health professions use some language which, when it comes into the legal system, is not as fluent. Therefore, I think the word "application" will satisfy the needs of both.

With regard to hemp, you heard much enthusiasm for a commercial cultivation of hemp. You also heard the concern that there may be too onerous a system in place which places controls on the entire use of hemp products. I believe that one of the witnesses showed you the series of licences and permits that had been issued under the current legislation in order for research to be conducted into using the fibre to make paper, textiles, et cetera. There were suggestions for ways to deal with the hemp fibre once it is in mature stalk format.

A number of parties have spoken of their concern that the legislation still does not go far enough to clearly exempt herbs and traditional medicines from the legislation. You have also heard concerns that the chemical names or nomenclature used in the schedules did not comfort people who were not aware of the exact chemicals that may appear in some of these herbs. These schedules are exactly as they appear in the existing legislation.

Bill C-8 will not affect medicinal herbs or homeopathic products. However, I should like to point out that, further to an amendment adopted in the house, the interpretative clause under former subclause 3(1) has been removed due to concerns expressed before the subcommittee that it could cover herbal products and make them illegal substances.

Related to this matter is the issue of drug schedules. I wish to emphasize that the Department of Health has made a commitment to create a task force of experts to review the schedules and to establish clear criteria and standards for the scheduling of substances.

This may necessitate moving some substances from one schedule to another. As members of the committee are aware, this can be done by an Order in Council. Should concerns be raised that product substances may appear to be in the wrong schedules, corrective measures could be taken.

I wish to emphasize that the department has made that commitment and will carry it forward. We have put forward a timetable of one year to undertake this activity.

Finally, the vast majority of witnesses who have appeared before you wanted to talk about marijuana, its decriminalization or its legalization, or any number of steps to be taken to change the way it is available in Canada. This is not a new issue to the three departments involved in this bill.

You have heard firsthand from many of the people involved in treatment centres and street level programs dealing with adults and young people. You have not as yet had the opportunity to listen to some of the medical expertise, the pharmacologists and the toxicologists, who have studied the adverse consequences of cannabis. You have also not heard from the law enforcement agencies, whether they be local, municipal, provincial or international, such as Interpol.

Je tiens à préciser que, en ce qui concerne la terminologie, les professionnels de la santé utilisent des expressions qui ne sont pas aussi courantes dans le vocabulaire juridique. Par conséquent, je crois que le mot «application» saura satisfaire les deux camps.

En ce qui concerne le chanvre, vous avez certainement constaté tout l'intérêt que suscite la culture commerciale du chanvre. Vous avez aussi entendu le témoignage de ceux qui craignent que l'on mette en place un système trop onéreux qui réglementerait toute l'utilisation des produits du chanvre. Un des témoins vous a montré la panoplie de permis et de licences qu'il a dû obtenir sous le régime de la loi actuelle pour pouvoir exécuter des recherches et utiliser de la fibre de chanvre dans la fabrication de papier, de textile, et cetera. Des suggestions ont été faites quant à la manière de traiter la fibre du chanvre une fois parvenue à maturité.

Un certain nombre de témoins ont également déploré que la loi n'exclue pas encore assez clairement les herbes médicinales et les remèdes traditionnels. Vous avez aussi entendu des témoins dire que la nomenclature ou les noms cliniques utilisés dans les annexes ne rassurent pas les gens, qui ne savent pas exactement quels produits chimiques sont contenus dans ces herbes. Ces annexes sont identiques à celles qui figurent dans la loi actuelle.

Le projet de loi C-8 ne vise aucunement les herbes médicinales ou les produits homéopathiques. Toutefois, je tiens à signaler qu'à la suite d'un amendement adopté à la Chambre, la disposition d'interprétation prévue à l'ancien paragraphe 3(1) a été supprimée en raison des craintes exprimées au sous-comité, selon lesquelles cette disposition s'appliquerait aux herbes médicinales et ferait de celles-ci des substances illicites.

Concernant les annexes, le ministre de la Santé s'est engagé à mettre sur pied un groupe de travail composé de spécialistes qui examineraient les différentes annexes et établiraient des critères précis pour l'inclusion des substances dans les différentes annexes.

Il se peut que certaines substances soient transférées d'une annexe à l'autre. Comme vous le savez, cette démarche peut se faire par décret. En cas de doute quant au classement approprié de substances particulières dans les différentes annexes, des mesures correctives pourraient être prises.

J'aimerais souligner que le ministère a pris cet engagement et qu'il y donnera suite. Nous nous sommes fixé un délai d'un an pour l'exécution de ce travail.

Enfin, la vaste majorité des témoins qui ont comparu devant le comité ont voulu parler de la question du cannabis, de sa décriminalisation et de sa légalisation, ou des mesures à prendre pour modifier l'accès à ce produit au Canada. Il ne s'agit pas d'un sujet nouveau pour les trois ministères visés par le projet de loi.

Vous avez entendu les témoignages d'un grand nombre de représentants de centres de traitement et de travailleurs de rue qui interviennent directement auprès des toxicomanes et des jeunes. Mais vous n'avez pas encore eu l'occasion d'entendre le point de vue de médecins experts, de pharmacologues et de toxicologues, qui ont étudié les effets néfastes du cannabis. Vous n'avez pas assisté à des exposés sur le sujet présenté par des corps policiers, qu'il s'agisse d'organismes locaux, municipaux, provinciaux ou internationaux, comme Interpol.

Other issues raised by the experts within the World Health Organization and the United Nations Commission on Narcotic Drugs have not yet been explored. These people collect extensive information from around the world and can give insight into the programs many countries have tried.

You have had presentations about the program in Amsterdam. There have also been references to the programs in other countries such as Australia and to other drug issues in places such as Frankfurt and Switzerland.

There have been reports of programs in Alaska which made marijuana more widely available a number of years ago. In the last year or so, Alaska amended its program and has taken a more stringent stand. This was a decision taken by the community itself and not by the enforcement agencies within that state.

This is a very difficult area. There are social and health implications, as well as criminal, legislative and legal implications. It is for that reason the Standing Committee on Health has made the commitment that it will undertake a review of policy on substance abuse.

The Minister of Health has written to the Chair of the standing committee to express his support for such a review. As the Department of Health, we will provide whatever assistance and expertise we can to support the members of Parliament in undertaking this review.

Before closing, I should like to give some insight into some of the amendments that the government would like to bring forward to this bill. The first area I referred to earlier in my presentation was the concern raised by the Canadian Medical Association about the term "medical use." While this term can be confusing because it often refers to a specific medical diagnosis, we are proposing that an amendment be brought forward so that it be recognized as a "medical application."

Often, other acts are referred to in any legislation. The scope of Bill C-8, the proposed controlled drugs and substances act, is such several adjustments are necessary to accommodate recent changes. For example, the adoption of the Firearms Act, the Corrections and Conditional Release Act and the Young Offenders Act have necessitated changes to this bill. It is also proposed that there be a consequential amendment to the Criminal Code for the sake of consistency. This pertains to the trafficking definition in the code so that the notion of manufacture is included. This will apply to manufacturing conducted in clandestine laboratories.

Madam Chair, I want to thank you for this opportunity to present our views. My colleagues and I would be pleased to answer any questions you may wish to ask at this time.

Senator Jessiman: You said that we should retain the present system so that flexibility is given to the courts. Is it not true — and you have read all the testimony — that the police

D'autres questions soulevées par des experts de l'Organisation mondiale de la santé et de la Commission des stupéfiants de l'Organisation des Nations Unies n'ont pas encore été explorées. Ces spécialistes recueillent une foule de renseignements de partout dans le monde et peuvent donner de l'information sur les programmes mis à l'essai dans un grand nombre de pays.

On vous a décrit le programme mis en oeuvre à Amsterdam. Il a été question aussi de programmes appliqués dans d'autres pays comme l'Australie et des problèmes de drogues qui se posent à Francfort et en Suisse.

Des rapports ont été rédigés sur certains programmes mis sur pied en Alaska où, il y a un certain nombre d'années, le gouvernement a facilité l'accès à la marijuana. Au cours des dernières années, l'Alaska a modifié ses programmes et adopté une attitude plus sévère à l'égard de la consommation de drogue. Il l'a fait par suite des pressions émanant de la population elle-même et non des corps policiers de cet État.

Cette question est fort complexe. Il faut tenir compte des répercussions sur les plans social, pénal, législatif, légal ainsi que des répercussions sur la santé. C'est pourquoi le comité permanent de la santé de la Chambre des communes s'est engagé à examiner la politique en matière de drogue.

Le ministre de la Santé a écrit au président du comité permanent pour lui faire part de son appui. En tant que représentants du ministère de la Santé, nous offrirons avec plaisir notre aide et notre expertise aux députés qui seront chargés de réaliser cet examen.

Avant de terminer, j'aimerais vous dire quelques mots au sujet des amendements que le gouvernement aimerait proposer au projet de loi. Le premier vise à répondre aux préoccupations exprimées par l'Association médicale canadienne concernant l'utilisation, dans la version anglaise du projet de loi, de l'expression «medical use». Bien qu'elle puisse porter à confusion puisqu'elle renvoie souvent à un diagnostic médical précis, nous proposons que cette expression soit remplacée par «medical application».

Souvent, d'autres lois sont mentionnées dans un projet de loi. La portée du projet de loi C-8, qui réglemente certaines drogues et autres substances, est telle que plusieurs modifications s'imposent pour tenir compte de changements récents. Par exemple, il s'est avéré nécessaire d'apporter des modifications au projet de loi par suite de l'adoption de la Loi sur les armes à feu, de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et de la Loi sur les jeunes contrevenants. Une modification corrélatrice a été proposée au Code criminel aux fins d'uniformité. On veut modifier la définition de trafic afin que la fabrication de substances dans des laboratoires clandestins soit incluse dans celle-ci.

Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de présenter notre point de vue. Si vous avez des questions à poser, mes collègues et moi-même sommes disposés à y répondre.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que nous devrions maintenir le système actuel pour que les tribunaux disposent d'une certaine marge de manoeuvre. N'est-il pas vrai — et vous avez lu

departments in the larger cities, in particular Vancouver, as well as Toronto and Montreal, do not have the forces to enforce the law? They have much more serious matters to look after. As a result, in those cities this law is just not being enforced. It is not the courts making that, decision it is the police departments.

We were also told that in smaller communities, where there is probably not as much crime, the police have more time on their hands and they are enforcing the law. As a result, our laws are being enforced in different areas in different ways, or at least that is what they are telling us. That just does not make sense. It is unfair to those people living in the smaller communities; or, perhaps, we are making it worse for those in the cities by being so lenient. However, from what I am told, I do not think that is the case.

Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Department of Justice: Senator, I think your observation is correct. However, it is probably also correct to say that it applies to any other number of offences; it is not just with respect to the possession of cannabis.

In the larger urban areas, particularly in recent years with diminishing resources, police forces have had to prioritize their law enforcement efforts. Therefore, in some instances, they will not actively seek out people who are committing offences in relation to possession of cannabis.

Having said that, though, the offences are nevertheless brought forward when, in investigating another offence, a law enforcement officer will come across an instance of possession of cannabis. Depending on the circumstances, the police have always had a certain amount of discretion as to how they will deal with an incident of a phenomenon of crime. They can deal with it informally by simply taking the marijuana away and issuing a warning to the person. If he is someone on whom the police have had their eye for a long time, the marijuana possession offence might give them a certain amount of leverage in order to get that individual to comply with a particular type of behaviour that they want to see.

In short, you are right, senator, but this is not something that is particular to cannabis enforcement laws; it is with respect to any number of laws.

Senator Jessiman: We were told that at any one time in Canada between 2 million and 3 million people will be smoking marijuana. Is that statement terribly exaggerated or is it correct?

Mr. Saint-Denis: I do not think there is any way to confirm or to dispel that statement. To my mind, that is a number that has been taken out of the air. It cannot be confirmed. We do not do surveys across Canada as to how many people smoke marijuana and when.

Senator Jessiman: When bands come to town there are sometimes between 20,000 to 50,000 kids who go to listen to this music. They smoke this stuff and no one does anything about it. I guess the reason they do not do anything about it is

tous les témoignages —, que les services policiers dans les grandes villes, en particulier Vancouver, ainsi que Toronto et Montréal, ne disposent pas des ressources voulues pour assurer l'application de la loi? Ils ont des dossiers beaucoup plus importants à régler. Par conséquent, cette loi n'est pas appliquée dans ces grandes villes. Ce ne sont pas les tribunaux qui prennent cette décision, mais les policiers.

On nous a également dit que dans les collectivités plus petites, où il n'y a probablement pas autant de crimes, les policiers ont plus de temps à consacrer aux activités liées à l'application de la loi. Par conséquent, nos lois sont appliquées de différentes façons dans différentes régions, ou du moins, c'est ce qu'on nous dit. Cela n'a aucun sens. Ce n'est pas juste pour les habitants des petites collectivités; ou peut-être ne faisons-nous qu'aggraver la situation dans les grandes villes en étant si tolérants. Toutefois, si je me fie à ce que l'on me dit, je ne crois pas que cela soit le cas.

M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, ministère de la Justice: Sénateur, je crois que vous avez raison. Toutefois, cela vaut pour n'importe quelle infraction, pas seulement la possession de cannabis.

Dans les grandes villes, surtout au cours des dernières années alors que les ressources ont été coupées, les policiers ont été obligés de prioriser leurs activités en matière d'application de la loi. Par conséquent, dans certains cas, ils ne se lanceront pas activement à la poursuite des gens qui sont en possession de cannabis.

Cela dit, un policier peut néanmoins, dans le cadre d'une enquête portant sur une autre infraction, découvrir que la personne en cause se trouve en possession de cannabis. Selon les circonstances, il dispose toujours d'une certaine marge de manoeuvre quant à la façon dont il traitera l'infraction. Il peut par exemple simplement saisir la marijuana et faire une mise en garde. Si la personne fait depuis longtemps l'objet d'une surveillance, l'infraction de possession de marijuana peut donner au policier le pouvoir dont il a besoin pour obliger cette personne à se soumettre à certaines mesures précises.

Donc, vous avez raison, sénateur, mais cela ne vaut pas seulement pour les lois qui ont trait au cannabis, mais pour toutes les lois.

Le sénateur Jessiman: On nous dit qu'il y a au Canada entre deux et trois millions de personnes qui consomment de la marijuana. Est-ce que cette affirmation est totalement exagérée ou exacte?

M. Saint-Denis: Il n'existe aucun moyen de le confirmer ou de l'infirmer. À mon avis, ce chiffre a tout simplement été lancé par hasard. Il ne peut être confirmé. Nous n'effectuons pas d'enquêtes au Canada pour savoir combien de personnes consomment de la marijuana et à quel moment.

Le sénateur Jessiman: Lorsque des groupes donnent des concerts dans une ville, entre 20 000 et 50 000 jeunes assistent au spectacle. Ils fument de la marijuana en toute impunité. Je présume que si les policiers ne font rien, c'est parce qu'ils ne

because they cannot. They do not have the forces to do it. However, maybe it is not hurting anyone.

Mr. Saint-Denis: Senator, I recall the witness who made the comment about large gatherings, in particular rock concerts, where there would be a tremendous amount of marijuana smoking going on and how the law is not being enforced. That is true. I think the police are being very wise in that they do not want to create a riot by going into such gatherings. They are probably not enforcing liquor laws or several sanitation by-laws either. These are unusual events. The police exercise their discretion properly by not wanting to take a high-profile, interventionist attitude.

Senator Jessiman: Is it not true that liquor offences, or any of the other offences to which you have referred, other than smoking marijuana, are not criminal offences?

Mr. Saint-Denis: There are such offences as disturbing the peace, being found to be drunk and disorderly, to name but a few. I think there may be offences being committed other than cannabis possession offences which are not being enforced as well, although perhaps not as many as the possession offences. If your overall suggestion is that there are a lot of possession of cannabis offences going on in Canada at any one time, then your point is well taken.

Senator Doyle: On that particular issue, you mentioned that there has been a downsizing in funds available for the police. What you describe was the case 20-odd years ago when the LeDain Commission found the same uneven enforcement and the same uneven respect for the law. There are several laws with respect to which the police might arrest a person. For example, they might detain you on a liquor offence, depending on how much you have had to drink. I do not see how you can compare the two offences. One has a criminal record attached to it and the other rarely does, although liquor may be more damaging to the user and to the people around him than is marijuana.

Why is it that, with marijuana, the police are told to use their discretion? The implication is that the police will turn a blind eye to large groups using it, but that they will pursue the matter if it is being used on the West Coast or in Toronto on a Saturday night?

Mr. Rowsell: I do not think we can answer your question, senator. I think that is the reason for the request to Parliament to undertake an intensive review of abuse of this particular substance. I do not think anyone in this room or elsewhere can adequately answer those questions for you. You have made common-sense statements. However, no one really has the answers. No one knows the underlying reasons and how we should approach dealing with cannabis.

peuvent rien faire. Ils n'ont pas les ressources voulues pour intervenir. Toutefois, ils ne font de mal à personne.

M. Saint-Denis: Sénateur, certains témoins ont parlé des grands rassemblements, surtout des concerts de rock, où l'on fume de grandes quantités de marijuana et où la loi n'est aucunement appliquée. C'est vrai. Les policiers ont raison de ne pas intervenir parce qu'ils ne veulent pas créer d'émeutes. Sans doute qu'ils n'appliquent pas non plus les lois sur la consommation d'alcool ou les règlements administratifs relatifs à l'hygiène. Il s'agit là d'événements exceptionnels. Les policiers exercent leur pouvoir discrétionnaire de façon appropriée en évitant toute intervention directe.

Le sénateur Jessiman: N'est-il pas vrai que les infractions liées à la consommation d'alcool ou n'importe quelle autre infraction dont vous avez parlé, autre que la consommation de marijuana, ne sont pas des infractions criminelles?

M. Saint-Denis: Il y a des infractions comme le tapage nocturne, l'état d'ivresse publique, pour n'en nommer que quelques-unes. Il existe sans doute des infractions, autres que la possession de cannabis, pour lesquelles les sanctions prévues ne sont pas appliquées non plus, mais elles ne sont peut-être pas aussi nombreuses que les infractions relatives à la possession. Si vous voulez laisser entendre qu'en tout temps, de nombreuses infractions relatives à la possession de cannabis sont commises au Canada, il y a effectivement du vrai dans ce que vous dites.

Le sénateur Doyle: À propos de cette question en particulier, vous avez indiqué qu'on a réduit les fonds dont dispose la police. La situation que vous décrivez existait effectivement il y a une vingtaine d'années lorsque la Commission LeDain a constaté la même application irrégulière et le même respect inégal de la loi. Il existe plusieurs lois en vertu desquelles la police peut procéder à une arrestation. Par exemple, elle pourrait vous arrêter pour une infraction liée à la consommation d'alcool, selon la quantité d'alcool que vous auriez bue. Je ne vois pas comment vous pouvez comparer les deux infractions. Dans un cas, la personne se retrouve avec un casier judiciaire, ce qui est rare dans l'autre cas, bien que l'alcool risque d'être plus nuisible à celui qui le consomme et aux gens qui l'entourent que la marijuana.

Pourquoi, en ce qui concerne la marijuana, laisse-t-on la police décider si elle doit intervenir ou non? Cela semble vouloir dire que la police fermera les yeux sur les agissements de groupes importants de consommateurs mais interviendra si on consomme de la marijuana sur la côte Ouest ou à Toronto un samedi soir?

M. Rowsell: Je ne crois pas que nous puissions répondre à votre question, monsieur le sénateur. C'est sans doute pourquoi on a demandé au Parlement d'entreprendre un examen exhaustif de la consommation de cette substance en particulier. Je crois que personne dans cette salle ou ailleurs ne peut vous donner de réponse satisfaisante à ces questions. Vous avez fait des déclarations pleines de bon sens. Cependant, personne ne peut vraiment répondre. Personne n'en connaît les raisons profondes et personne ne sait comment nous devrions aborder la question du cannabis.

The legislation we now have has been modified by making it clearer, so that the police can deal with the difference between simple possession and trafficking. In the past, they often would not charge a person with trafficking because it was so much easier to reduce the charge to simple possession.

The hope now is that the circumstances which involve true trafficking will be handled more appropriately. That was the direction the members of the house were trying to get across.

As far as the bigger question is concerned, I think it requires an in-depth review.

Senator Doyle: Is it not true that, when the government of the day decided not to proceed on the recommendations of Judge LeDain, it promised to hold an intensive study of the use of drugs in Canada and from that it would proceed with a revision of the laws in several areas?

Mr. Rowsell: Those statements are on the record in the house.

Senator Doyle: Whatever became of the study?

Mr. Rowsell: I am afraid I cannot answer that question either.

Senator Nolin: Senator Jessiman raised a question about users. I want to point out to Mr. Rowsell that, in 1989, his department put out a technical report concerning the use of alcohol and other drugs by Canadians. That report pointed out that 23.2 per cent of Canadians aged between 15 and 19 use marijuana. Do you have numbers for the other age groups?

Mr. Rowsell: Those are the numbers that came back from that survey. That was a specific survey.

Senator Nolin: Do have you more recent numbers?

Mr. Rowsell: Yes. I think there is now a report for 1995.

Senator Nolin: Is it possible to have a copy of it?

Mr. Rowsell: Yes, certainly.

Senator Nolin: Did the numbers increase, decrease or stabilize?

Mr. Rowsell: I do not have the report with me. I am not familiar with the exact numbers. However, we can obtain that report for you, senator.

Senator Jessiman: What would that represent in terms of numbers? It refers to a percentage of people between certain ages. Are we talking about 1 million people?

Senator Nolin: It is millions.

Senator Jessiman: I am sure we must have received a copy of this article entitled, "The war on drugs is lost" from someone in your department. Have you read it?

Mr. Rowsell: I have seen the article, yes. We did not provide it to you.

Senator Jessiman: This article is based on a symposium attended by seven outstanding people, including judges and chiefs of police. They say that the war on drugs is lost. The article to which I refer relied on Professor Michael Gazzaniga

La loi actuelle a été modifiée pour qu'elle devienne plus claire et permette à la police de faire la distinction entre possession simple et trafic. Auparavant, il arrivait souvent qu'on ne porte pas d'accusation de trafic car il était tellement plus facile de réduire l'accusation à une accusation de possession simple.

On espère maintenant pouvoir mieux s'occuper des cas réels de trafic. C'était ce que visaient les députés.

En ce qui concerne la situation dans son ensemble, je crois qu'elle exige un examen approfondi.

Le sénateur Doyle: Lorsque le gouvernement de l'époque a décidé de ne pas donner suite aux recommandations du juge LeDain, n'a-t-il pas promis de faire une étude intensive de l'utilisation des stupéfiants au Canada en vue de réviser les lois dans plusieurs domaines?

M. Rowsell: Ces déclarations figurent au compte rendu officiel de la Chambre.

Le sénateur Doyle: Qu'est devenue cette étude?

M. Rowsell: Je crains de ne pouvoir répondre à cette question non plus.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Jessiman a soulevé une question à propos des consommateurs. J'aimerais faire remarquer à M. Rowsell qu'en 1989, son ministère a publié un rapport technique concernant la consommation d'alcool et d'autres substances par les Canadiens. Le rapport a signalé que 23,2 p. 100 des Canadiens entre 15 et 19 ans consomment de la marijuana. Avez-vous des chiffres pour les autres groupes d'âge?

M. Rowsell: Ce sont les chiffres qui ont été obtenus suite à cette enquête. C'était une enquête particulière.

Le sénateur Nolin: Avez-vous des chiffres plus récents?

M. Rowsell: Oui. Je crois qu'un rapport a été publié en 1995.

Le sénateur Nolin: Est-il possible d'en avoir un exemplaire?

M. Rowsell: Oui, bien sûr.

Le sénateur Nolin: Est-ce que leur nombre a augmenté, diminué ou s'est-il stabilisé?

M. Rowsell: Je n'ai pas le rapport avec moi. Je ne suis pas sûr des chiffres exacts. Nous pouvons toutefois vous obtenir ce rapport, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Qu'est-ce que cela représenterait en nombres? On y mentionne un pourcentage de personnes d'un certain âge. S'agirait-il d'un million de personnes?

Le sénateur Nolin: Il s'agit de millions.

Le sénateur Jessiman: Je suis sûr que nous avons dû recevoir une copie de l'article intitulé, «The war on drugs is lost» d'une personne de votre ministère. L'avez-vous lu?

M. Rowsell: J'ai pris connaissance de l'article, oui. Nous ne vous l'avons pas fourni.

Le sénateur Jessiman: Cet article fait suite à un symposium auquel ont assisté sept personnes remarquables, dont des juges et des chefs de police qui considèrent que la lutte contre la drogue est perdue. L'article auquel je fais allusion se base sur des données

who supplied the background. These people say that the war on drugs is crazy, that those who are caught smoking should not be charged with an offence because it is a health issue. If you become an addict, that is your problem. You are only hurting yourself. They say that nicotine and alcohol are much more addictive than a number of these drugs.

James Q. Wilson, a professor from UCLA, wrote an article on behalf of the drug war. He set out the other side of this problem. Lo and behold, I found that he is talking about cocaine, heroin and whatever it is that is derived from adding water and baking soda to cocaine. Is that called "crack"?

Mr. Rowsell: You were just testing the audience, were you not?

Senator Jessiman: Exactly. I am reading an article from a person in the United States who states that they should not even be considering marijuana because it is not nearly as addictive as other drugs. He does not think marijuana should be in any way part of the criminal system.

Mr. Rowsell: I think you will recognize as well from the article that the United States is looking very seriously at what is happening in Canada in that Canada has been way ahead of them in introducing the demand reduction approach and in taking more and more steps trying to inform and educate people and to deal with the treatment of rehabilitation.

Most of the treatment programs in the United States are provided by the private sector, so the approach taken in the United States is quite different from what we have been trying to do here in Canada.

Senator Jessiman: I should like to think we go a quite a bit further.

Mr. Rowsell: I agree with you, but there is a long way to go.

Senator Milne: I had a small problem with your presentation here today when you quoted to us what we have already heard. I thought you were here to go through these amendments with us and give us a brief overview of them. Would you do that, briefly?

Mr. Rowsell: Each individual one?

Senator Milne: I think the people here deserve that, yes.

Mr. Rowsell: Certainly.

Senator Lewis: These are amendments proposed by whom?

The Chair: By the government.

Senator Lewis: Have they not yet been tabled?

The Chair: No, nor have they been moved. We asked that we provided with an explanation. I understand an amendment will be moved by Senator Milne at the end.

fournies par le professeur Michael Gazziniga. Ces personnes considèrent qu'il est ridicule de lutter contre la drogue et que les personnes qui en consomment ne devraient pas être poursuivies parce que c'est une question qui concerne la santé. Si vous développez une accoutumance, c'est votre problème. Vous ne causez du tort qu'à vous-mêmes. Ces gens disent que la nicotine et l'alcool créent une dépendance beaucoup plus forte que bien d'autres de ces drogues.

James Q. Wilson, professeur à UCLA, a écrit un article pour défendre la lutte contre la drogue. Il présente l'autre côté du problème. Et voyez de quoi il parle, de la cocaïne, de l'héroïne et de cette substance dérivée de la cocaïne à laquelle on ajoute de l'eau et du bicarbonate de soude. Est-ce ce qu'on appelle du «crack»?

M. Rowsell: Vous étiez en train de tester votre auditoire, n'est-ce pas?

Le sénateur Jessiman: Tout à fait. Je suis en train de lire un article d'un Américain qui déclare qu'il ne faudrait même pas s'occuper de la marijuana parce que cette substance est loin de créer une dépendance comme d'autres drogues. Il estime que la consommation de la marijuana ne devrait absolument pas être criminalisée.

M. Rowsell: Je pense que vous constaterez également d'après cet article que les États-Unis examinent très sérieusement ce qui est en train de se faire au Canada car le Canada est nettement en avance sur eux pour ce qui est d'essayer de réduire la demande et de multiplier les initiatives axées sur l'information et la sensibilisation du public ainsi que sur la réinsertion sociale.

La plupart des programmes de traitement aux États-Unis sont assurés par le secteur privé. Par conséquent, la démarche adoptée par les États-Unis diffère nettement de celle en vigueur au Canada.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais croire que nous allons un peu plus loin.

M. Rowsell: Je suis d'accord avec vous mais il y a encore beaucoup de chemin à faire.

Le sénateur Milne: Votre présentation ici aujourd'hui me pose un petit problème parce que vous nous avez cité des choses que nous avons déjà entendues. Or, je croyais que vous étiez ici pour parcourir ces amendements avec nous et nous en donner un bref aperçu. Pourriez-vous le faire brièvement?

M. Rowsell: Chaque amendement?

Le sénateur Milne: Je pense que les personnes présentes y ont droit, oui.

M. Rowsell: Bien sûr.

Le sénateur Lewis: Par qui ces amendements sont-ils proposés?

La présidente: Par le gouvernement.

Le sénateur Lewis: N'ont-ils pas encore été déposés?

La présidente: Non et ils n'ont pas non plus fait l'objet de motions. Nous avons demandé qu'on nous les explique. Je crois qu'un amendement sera proposé par le sénateur Milne à la fin.

Mr. Rowsell: As a point of clarification, do you wish to do this before they have been submitted and tabled?

The Chair: The problem is that once they have been submitted and tabled, you will not be here. It was Senator Milne's hope that you would provide the explanation and then she or someone else would move them later on your behalf.

Mr. Rowsell: I am sorry. This is the first time I have been through the procedures here in the Senate, and they are somewhat different from what we have done in the House of Commons.

Senator Milne: I am one of the good guys, remember? I might or might not move these on your behalf.

The Chair: We are a much more flexible group.

Mr. Rowsell: Clause 2 is simply an addition whereby, in the House of Commons, Schedule II was omitted in the controlled substances definition. It is to ensure that the wording in both English and French is accurate.

Mr. Gérard Normand, Counsel, Department of Justice: The next amendment deals with clause 31 on page 28 of the bill and arises from a comment made by one of the witnesses who appeared before you. Regarding the English portion, there was some discussion about the concept of dealing in a controlled substance. At some point a comment was made relating to the French version of clause 31(1).

Currently, the bill deals with, as far as the French is concerned, "l'habilitant à faire le commerce de substances désignées ou de précurseurs." After further consideration, we felt that this French version was not similar to the English one, so we are proposing, in order to match the English version, which is more appropriate as far as we are concerned, to change the French text starting at line number 6 to read "à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées" instead of "à faire le commerce."

To deal with the commercial angle, later on, we have proposed it should read, "exerce son activité professionnelle".

[Translation]

This would correspond more with the English version.

[English]

Senator Milne: We do not require a detailed explanation. Could you just go through this and tell us whether the amendment is so that the French text will agree with the English text, keeping in mind the original intent of the bill? However, I think we should go through each one.

Senator Jessiman: How can you do this so quickly yet 14 years have gone by and the Charter has still not been done?

Senator Gigantès: It is done.

M. Rowsell: Est-ce que vous voulez le faire avant que les amendements soient présentés et déposés?

La présidente: Le problème, c'est qu'une fois qu'ils auront été présentés et déposés, vous ne serez pas ici. Le sénateur Milne espérait que vous nous donneriez une explication après quoi elle ou quelqu'un d'autre pourrait proposer ces amendements en votre nom.

M. Rowsell: Je suis désolé. C'est la première fois que je comparais devant le Sénat et la procédure est légèrement différente de celle en vigueur à la Chambre des communes.

Le sénateur Milne: N'oubliez pas que je fais partie des bons. Je peux ou non proposer ces amendements en votre nom.

La présidente: Notre groupe est beaucoup plus souple.

M. Rowsell: L'article 2 du projet de loi vise simplement à ajouter l'annexe II qui a été omise, à la Chambre des communes, de la définition des substances désignées. On veut s'assurer ainsi que le libellé des versions anglaise et française est exact.

M. Gérard Normand, avocat, ministère de la Justice: Le prochain amendement traite de l'article 31 à la page 28 du projet de loi et découle d'une observation faite par l'un des témoins qui a comparu devant vous. En ce qui concerne la version anglaise, on a discuté de la notion de «deal in a controlled substance» et une observation a été faite à propos de la version française du paragraphe 31(1).

À l'heure actuelle, la version française du projet de loi se lit comme suit «l'habilitant à faire le commerce de substances désignées ou de précurseurs». Après un examen plus poussé, nous avons jugé que la version française ne correspondait pas à la version anglaise. C'est pourquoi pour qu'elle corresponde à la version anglaise qui est la plus exacte en ce qui nous concerne, nous proposons de modifier le libellé de la version française à partir de la ligne 6 pour qu'il se lise comme suit: «à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées» au lieu de «à faire le commerce».

Pour traiter de l'aspect commercial, par la suite, nous avons proposé d'ajouter «exerce son activité professionnelle».

[Français]

Alors, nous avons à ce moment à marier de façon plus juste la version anglaise.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Nous n'avons pas besoin d'une explication détaillée. Pourriez-vous simplement nous dire si l'objet de cet amendement est de faire correspondre le libellé de la version française et celui de la version anglaise tout en respectant le but premier du projet de loi? J'estime toutefois que nous devrions examiner chaque amendement.

Le sénateur Jessiman: Comment pouvez-vous procéder aussi rapidement alors que 14 ans se sont écoulés et qu'on ne s'est toujours pas occupé de la Charte?

Le sénateur Gigantès: On s'en est occupé.

Senator Jessiman: It is just simple translation. They had some problem with the English version here. Now they say the French is different from the English. Can someone who speaks both languages take four or five lines and rewrite them within a matter of minutes?

Mr. Rowsell: With your approval.

The Chair: If you could continue. I think we are at clause 55.

Mr. Normand: Clause 55 is the one to which Mr. Rowsell referred. It suggests changing medical "use" to medical "application" because of the concern expressed by the CMA.

The Chair: Have you discussed this with the CMA?

Mr. Normand: Not to my knowledge.

Mr. Rowsell: No, we have not.

Senator Bryden: Was this designed to address their concern?

Mr. Rowsell: Yes.

Senator Bryden: I cannot understand why you did not talk to them.

Senator Nolin: Their concern is much greater than that.

Senator Bryden: Unless it is a term of art that I do not understand, what is the difference between "use" and "application"?

Mr. Rowsell: When a physician is practising medicine or a pharmacist is dispensing, that is medical "use." The interpretation of the Canadian Medical Association is that this drug is used to treat schizophrenia, where the intent here is that this substance is used as a medicine. In the drug approval process in Health Canada, we approve certain uses of a drug. In that regard, we ask: What are the indications that that can be used in treating patients; what are the specific diseases or diagnoses that it will be used for? We are trying to make a distinction between medical use, industrial use, or scientific use. The word "application" would be applied in medical terms, but the CMA were concerned that, as a health department, we would dictate how this drug could be used, and it is the only way that a physician could use it. That was the concern they were expressing to us.

Senator Bryden: How does the term "application" fix that?

Mr. Rowsell: Unfortunately, it is not a term that is normally used. "Indications for use" is a term that would be in what we call a "product monograph" — the directions as to how a drug would be used.

Senator Bryden: In the limited literature I read about new drugs coming, there is often discussion about whether the drug will have an "application" to HIV, or and "application" to cancer,

Le sénateur Jessiman: Il s'agit d'une simple traduction. On a constaté un problème avec la version anglaise et maintenant on indique que la version française diffère de la version anglaise. Quelqu'un qui parle les deux langues pourrait-il prendre quatre ou cinq lignes et les réécrire en quelques minutes?

M. Rowsell: Avec votre approbation.

La présidente: Si vous pouviez poursuivre. Je pense que nous sommes arrivés à l'article 55.

M. Normand: L'article 55 est celui auquel M. Rowsell a fait allusion. On propose d'y remplacer le mot «use», dans l'expression «medical use», par le mot «application» pour répondre à la préoccupation de l'Association médicale canadienne.

La présidente: En avez-vous discuté avec les représentants de l'AMC?

M. Normand: Pas à ma connaissance.

M. Rowsell: Non, nous n'en avons pas discuté.

Le sénateur Bryden: Cet amendement visait-il à répondre à leurs préoccupations?

M. Rowsell: Oui.

Le sénateur Bryden: Je ne comprends pas pourquoi vous ne leur en avez pas parlé.

Le sénateur Nolin: Leur préoccupation est beaucoup plus importante que cela.

Le sénateur Bryden: À moins qu'il s'agisse d'un mot spécialisé que je ne comprends pas, quelle est la différence entre «use» et «application»?

M. Rowsell: Lorsqu'un médecin exerce la médecine ou qu'un pharmacien exécute des ordonnances, c'est ce qu'on entend par «medical use». Selon l'interprétation de l'Association médicale canadienne, cette drogue sert à traiter les schizophrènes et est donc utilisée comme un médicament. Dans le cadre du processus d'approbation des drogues à Santé Canada, nous approuvons certaines utilisations d'une drogue. À cet égard, nous nous demandons: Quand est-il indiqué d'utiliser cette drogue dans le traitement des patients; quels sont les maladies ou les diagnostics précis où elle sera utilisée? Nous essayons de faire la distinction entre l'utilisation médicale, l'utilisation industrielle ou l'utilisation scientifique. Le mot «application» s'appliquerait sur le plan médical mais l'Association médicale canadienne craignait que le ministère de la Santé dicte la manière d'utiliser cette drogue qui deviendrait alors l'unique manière dont un médecin pourrait l'utiliser. C'est la préoccupation dont nous a fait part l'Association.

Le sénateur Bryden: Comment le mot «application» permet-il de remédier à la situation?

M. Rowsell: Malheureusement, ce n'est pas un terme couramment utilisé. L'expression anglaise «Indications for use» serait utilisée dans ce que nous appelons la «monographie de produit» — c'est-à-dire les indications d'emploi d'une drogue.

Le sénateur Bryden: Dans la documentation limitée dont j'ai pris connaissance à propos des drogues, on indique souvent que cette drogue aura une «application» dans les cas de VIH ou dans

and so on. The word is not "use." The terminology usually used in discussing new drugs coming on is relates to the "applications" of these drugs.

Mr. Rowsell: Those of us who have practised or do practice in the health care field would not interpret it that way.

Senator Bryden: Very well.

[Translation]

Senator Nolin: Have you attempted to address all of the concerns raised by the Canadian Medical Association or only this particular one?

Mr. Normand: We have discussed all of the concerns raised, in particular those respecting the powers of inspectors. We feel that there is no problem in this regard.

Senator Nolin: We will get back then to this matter.

Senator Beaudoin: If you are acting in response to the CMA's concerns, have you shown them your amendments?

Mr. Normand: No.

Senator Beaudoin: It is one thing to say that we will follow up on this matter, but if they disagree, we will be wasting our time. In life, one must try and avoid mistakes.

Mr. Normand: The problem definitely had to do with the word "use." To my knowledge, there was no problem with the French version. We did check with the law editors to see whether substituting the word "application" in English would be a problem, given that "application" was used in French. They told us that it would not. Based on their assessment, we decided to go ahead and use the word. This would indeed resolve the problem. They have long suggested that we change the word "use." This has never been done until now.

Senator Beaudoin: You must not forget that the two versions have equal status and if you change a word, you have to be very certain that the change is necessary.

Mr. Normand: Yes indeed, but we checked with the law editors to see if the same word could be used in both versions.

[English]

The Chair: Clause 55, page 39.

Mr. Normand: In clause 55(1)(d) on page 39, the English version was lacking Schedule VI, although we had it in the French version, and of course it is needed to cover precursors. We are asking that the English version be amended.

Senator Milne: May I ask where you found this one? I had not heard of this one before.

Mr. Normand: This has been known since the bill was printed.

Senator Milne: You did not mention it to me when you wanted me to move these amendments for you.

Mr. Rowsell: It should have been in the package.

Senator Milne: It was not.

Mr. Rowsell: Excuse me.

les cas de cancer et ainsi de suite. Le mot utilisé n'est pas «use». Selon la terminologie employée habituellement pour discuter des nouvelles drogues, on parle des «applications» de ces drogues.

M. Rowsell: Ceux d'entre nous qui avons travaillé ou qui travaillons dans le domaine de la santé ne lui donneraient pas cette interprétation.

Le sénateur Bryden: Très bien.

[Français]

Le sénateur Nolin: Avez-vous tenté de régler tous les problèmes soulevés par l'Association médicale canadienne ou seulement celui-là en particulier ?

M. Normand: Nous avons discuté des problèmes soulevés, concernant entre autres les pouvoirs des inspecteurs. Nous estimions qu'il n'y avait pas de problème à cet endroit.

Le sénateur Nolin: Nous y reviendrons dans ce cas.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est à la demande de l'Association médicale, est-ce que vous leur avez montré vos amendements ?

M. Normand: Non.

Le sénateur Beaudoin: C'est bien de dire que nous allons y donner suite, mais s'ils ne sont pas d'accord, nous faisons cela inutilement. Dans la vie, il faut essayer d'éviter les erreurs.

M. Normand: Le problème était définitivement relié à l'utilisation du mot «use», la raison étant qu'il n'y avait pas de difficulté avec la version française à ma connaissance. Nous avons vérifié avec les légistes, à savoir si mettre le mot «application» en anglais, créerait un problème avec l'utilisation du mot «application» en français. On nous a répondu que non. Dans cette optique, nous avons cru bon d'utiliser le mot. Effectivement, cela réglerait le problème. Depuis toujours, ils ont suggéré de changer le mot «use». Cela n'avait jamais été fait jusqu'à maintenant.

Le sénateur Beaudoin: N'oubliez pas les deux versions sont égales, et si vous changez un mot, il faut que vous soyez très sûr qu'il faut le changer.

M. Normand: Oui, effectivement, mais nous avons vérifié avec les légistes pour savoir si ces mots pouvaient vivre ensemble.

[Traduction]

La présidente: L'article 55 du projet de loi, page 39.

M. Normand: À l'alinéa 55(1)d) à la page 39, l'annexe VI était absente de la version anglaise mais figurait dans la version française et est bien entendu nécessaire pour traiter des précurseurs. Nous demandons que la version anglaise soit amendée.

Le sénateur Milne: Puis-je vous demander où vous avez trouvé celui-ci? Je n'en ai pas entendu parler.

M. Normand: Cet amendement est connu depuis l'impression du projet de loi.

Le sénateur Milne: Vous ne m'en avez pas parlé lorsque vous m'avez demandé de proposer ces amendements en votre nom.

M. Rowsell: Il aurait dû se trouver dans la trousse.

Le sénateur Milne: Il n'y était pas.

M. Rowsell: Veuillez m'excuser.

Mr. Normand: Clause 64 deals with some amendments to the Corrections and Conditional Release Act. It was rendered necessary because of the adoption of Bill C-45 during the First Session of the 35th Parliament. Bill C-8 modified Schedule II of that new act. Those amendments are consequential.

The Chair: As a procedural question, if we had passed this bill several weeks ago, would you have had to introduce a consequential amendment bill.

Mr. Normand: My colleague François La Fontaine, who was the drafter of the amendments, is here, and he may be in a better position to answer that question since it is a procedural question.

Mr. François La Fontaine, General Counsel, Legislation Section, Department of Justice: There would definitely have been a problem, so we are trying to avoid the problem before it occurs. The act would now be referring to the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act, which would be repealed, so we have to take care of that situation.

The Chair: You are lucky we have been so sober in our second thought.

Senator Nolin: If you recall, every year around Christmas we receive a huge amendment to the Criminal Code and various other acts. I think that is what it is to achieve.

Mr. Normand: Clause 65 deals with the Criminal Code, and the amendment adds subsection 7(2). Clause 65 currently refers to the two sections of the Controlled Drugs and Substances Act. The former version referred to the concept of trafficking, which included manufacture. The concept of manufacture has been taken out of trafficking to be put under the production offence, which is 7(2), so we decided to add 7(2) to cover the notion of production, which is already covered in the Criminal Code under section 100.

Senator Bryden: I apologize because I would prefer to be more precise, but does the amendment create a new offence under section 100(2)(c), the offence of unauthorized production?

Mr. Normand: No. Section 100(2)(c) of the code deals with firearms and restrictions that may be imposed in some cases. Currently, it refers to the concept of trafficking. By definition, trafficking encompasses manufacture. In this legislation, the concept of manufacture has been taken out of trafficking and put in a new offence, which is production, which also includes cultivation. If we do not refer to 7(2), which is the production offence, then we lose this notion of manufacture which was already covered.

Senator Bryden: Is it the case that now a person who is convicted of possessing a marijuana plant could have his guns confiscated? Was that the case before?

M. Normand: L'article 64 du projet de loi traite de certains amendements à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Il a été rendu nécessaire par suite de l'adoption du projet de loi C-45 au cours de la première session de la 35^e législature. Le projet de loi C-8 a modifié l'annexe II de cette nouvelle loi. Il s'agit d'amendements corrélatifs.

La présidente: Au sujet de la procédure, si nous avons adopté ce projet de loi il y a plusieurs semaines, est-ce que vous auriez dû présenter un projet de loi proposant des amendements corrélatifs?

M. Normand: Mon collègue, François La Fontaine, qui a rédigé ces amendements, est ici et sera sans doute mieux placé que moi pour répondre à cette question de procédure.

M. François La Fontaine, avocat général, Section de la législation, ministère de la Justice: Cela aurait définitivement posé problème, c'est pourquoi nous tâchons d'éviter que le problème surgisse. La loi mentionnerait désormais la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur le contrôle des stupéfiants, qui serait abrogée. Donc, nous avons dû nous occuper de cette situation.

La présidente: Vous avez de la chance que nous ayons été aussi modérés après plus amples réflexions.

Le sénateur Nolin: Si vous vous souvenez bien, chaque année aux alentours de Noël, nous recevons d'innombrables amendements au Code criminel et à diverses autres lois. Je crois que c'est ce qu'on veut accomplir.

M. Normand: L'article 65 du projet de loi traite du Code criminel et l'amendement vise à y ajouter le paragraphe 7(2). À l'heure actuelle, l'article 65 du projet de loi porte sur deux articles de la Loi sur les drogues désignées et autres substances. La version précédente traitait de la notion de trafic, qui comprenait la fabrication. La notion de fabrication a été retirée de la définition de trafic et fait maintenant partie de l'infraction que constitue la production, prévue au paragraphe 7(2). Par conséquent, nous avons décidé d'ajouter le paragraphe 7(2) pour prévoir la notion de production, déjà prévue par le Code criminel à l'article 100.

Le sénateur Bryden: Je m'excuse de mon manque de précision mais l'amendement crée-t-il une nouvelle infraction en vertu du paragraphe 100(2)(c), l'infraction de production non autorisée?

M. Normand: Non. Le paragraphe 100(2)(c) du code traite des armes à feu et des restrictions qui peuvent être imposées dans certains cas. À l'heure actuelle, il traite de la notion de trafic. Par définition, le trafic englobe la fabrication. Dans ce projet de loi, la notion de fabrication a été retirée de la définition de trafic et fait désormais partie d'une nouvelle infraction, qui est celle de la production, qui comprend également la culture. Si nous n'ajoutons pas le paragraphe 7(2) qui précise l'infraction que constitue la production, nous perdons alors cette notion de fabrication qui était déjà prévue.

Le sénateur Bryden: Est-il vrai qu'on peut maintenant confisquer les armes d'une personne déclarée coupable de possession d'un seul plant de marijuana? Était-ce le cas auparavant?

Mr. Saint-Denis: I do not believe the offence of possession is covered for the purposes of controlling firearms.

Senator Bryden: What is he growing a marijuana plant?

Mr. Saint-Denis: If he is producing a plant, that would be cultivation.

Mr. Rowsell: Not possession.

Mr. Saint-Denis: Those are two distinct offences. Your question was whether possession is covered.

Senator Bryden: I apologise. I used the wrong term. I should have said, "unauthorized production of drugs." Just so I am clear, it is my understanding that unauthorized production by growing marijuana was not previously included in the definition of "manufacturing." That is why "production" is now made very clear. It is my understanding that, if a person is growing one marijuana plant in his living room, he is producing marijuana. Under this bill, in producing this one marijuana plant, he could lose his right to possess or to purchase weapons. Are you saying that has always been the case?

Mr. Saint-Denis: It is correct to say that this amendment will make do that, but that has not always been the case. The distinction has been made at the level of trafficking.

With Bill C-8 we will create two offences: one of trafficking, which comprises certain elements of the present trafficking offence, and an offence of production, which comprises certain elements of the present trafficking offence. However, the offence of possession also contains the offence of cultivation. Bill C-8 does not have a distinct cultivation offence. It is subsumed in the production offence. The net result is that, if someone is cultivating or growing a marijuana plant in his living room, he would be caught by this proposed amendment.

Senator Bryden: Then this is not simply a consequential amendment. It causes a penalty to be imposed that was otherwise applicable to trafficking, and it will now also include the production of a single marijuana plant. That was not so before.

Mr. Normand: It was the case as far as the manufacture portion of the offence is concerned, which is still the main portion of the production offence. Manufacture was common in trafficking. However, with respect to cultivation, you are right — it was not included.

Senator Gigantès: My remarks may seem frivolous, but the implications of this scare me. I cannot tell a potato plant from a geranium plant until the plant blossoms. If there are marijuana plants on my land and I do not recognize them as such, am I guilty of producing marijuana plants?

Senator Beaudoin: No. There is no *mens rea*; therefore, no intention.

Mr. Saint-Denis: There is no intention.

M. Saint-Denis: Je ne crois pas que l'infraction que constitue la possession vise à exercer un contrôle des armes à feu.

Le sénateur Bryden: Et si cette personne fait pousser un plant de marijuana?

M. Saint-Denis: Si elle produit un plant, on parle alors de culture.

M. Rowsell: Et non de possession.

M. Saint-Denis: Il s'agit de deux infractions distinctes. Votre question portait sur la possession d'un plant de marijuana.

Le sénateur Bryden: Je m'excuse. J'ai utilisé le mauvais terme. J'aurais dû parler de la production non autorisée de drogues. Soyons clairs. J'ai cru comprendre que la production non autorisée consistant à cultiver de la marijuana n'était pas incluse auparavant dans la définition de «fabrication». C'est pour cette raison que le terme «production» est maintenant clairement défini. Si je comprends bien, une personne qui fait pousser un plant de marijuana dans son salon produit de la marijuana. En vertu de ce projet de loi, cette personne pourrait perdre son droit de posséder ou d'acheter une arme parce qu'elle produit ce plant. Est-ce que cela a toujours été le cas?

M. Saint-Denis: Vous avez raison de dire que la modification proposée aura ce résultat, mais cela n'a pas toujours été le cas. Une distinction a été établie selon le type de trafic.

Le projet de loi C-8 établira deux types d'infractions, l'une pour le trafic et l'autre pour la production, qui reprendront toutes deux certains éléments de l'infraction que constitue actuellement le trafic. Toutefois, l'infraction pour possession inclut également la culture. Le projet de loi C-8 ne prévoit pas d'infraction distincte pour la culture de ces substances. Cet acte est visé par l'infraction que constitue la production. En conséquence, si une personne cultive ou fait pousser un plant de marijuana dans son salon, elle serait visée par la modification proposée.

Le sénateur Bryden: Il ne s'agit donc pas d'une simple modification corrélative, car elle permet d'infliger une peine qui relevait auparavant de l'infraction pour trafic et sanctionnera dorénavant la production d'un seul plant de marijuana, ce qui n'était pas le cas avant.

M. Normand: Rien n'a changé en ce qui a trait au concept de fabrication, qui demeure l'objet principal de l'infraction liée à la production. On invoquait souvent la fabrication pour accuser quelqu'un de trafic. Toutefois, en ce qui concerne la culture, vous avez raison — celle-ci n'était pas incluse.

Le sénateur Gigantès: Mes commentaires peuvent sembler futiles, mais les répercussions que pourrait avoir cette modification me font peur. J'arrive à faire la différence entre un plant de pommes de terre et un geranium uniquement au moment de la floraison. S'il y a des plants de marijuana sur mon terrain et que je ne les reconnais pas, suis-je coupable d'avoir produit des plants de marijuana?

Le sénateur Beaudoin: Non, car vous n'aviez pas d'intention criminelle.

M. Saint-Denis: Vous n'en aviez pas l'intention.

Senator Gigantès: Would intention have to be proved?

Mr. Saint-Denis: Yes.

Mr. Normand: The intention to grow.

Senator Beaudoin: That may be difficult.

Senator Lewis: If they caught you fertilizing it, you might run into problems.

The Chair: Perhaps we could move to the new sub clause 65.1.

Mr. Normand: Clause 65.1 will be added as a consequential amendment to the new Firearms Act. We must introduce an amendment to that act. Paragraph 109(1)(c) of the act must be amended.

With respect to clause 71, the same comments would apply. It refers to the addition of subsection 7(2) to cover the manufacture portion, which has been left out with the change to the trafficking definition.

Clause 72 refers to the Criminal Code section which creates absolute jurisdiction offences and covers the numbering of items. It used to be ix and x, and now it will be x and xi.

In clause 74, there is a reference in French to section 15 instead of section 16. That is on page 50. It should read section "16(1)" instead of "15(1)".

Clause 76.1 is an amendment relative to the Firearms Act.

The same comment would apply to Clause 83.1 since section 176 of the Firearms Act modifies another section of the National Defence Act.

Clause 93.1 is a consequential amendment to the new Young Offenders Act.

There was some confusion with respect to clause 93.2 because it reads "If Bill C-7..." Bill C-7 is the act to establish a new name for the Department of Public Works. Its name will be changed. We needed to make a change in our act to cover that because we refer to that department under subsection 14(4).

Clause 93.3 deals with a change because the Firearms Act will be brought into this legislation.

Senator Bryden: Once again, it appears to me that this at least allows a judge to prohibit the use or ownership of firearms and the way that applies to sections of the Controlled Drugs and Substances Act. The cultivation of one marijuana plant is caught by section 515(4.1) of the Criminal Code, which is designed to take guns away from people who will probably do damage to themselves or to others. However, I do not think there is anything violent about growing one plant. There is no threat of violence. If the intention is to prevent the use of guns in violent acts or the threat of violence, is that not adequately covered under the general sections of the Criminal Code? Do we have to go so far as to have the judge take a marijuana grower's weapons or make an order that he may never apply for an firearm certificate?

Le sénateur Gigantès: Faudrait-il prouver qu'il y a eu intention?

M. Saint-Denis: Oui.

M. Normand: Il faudrait prouver que vous aviez l'intention de faire pousser ces plants.

Le sénateur Beaudoin: Cela pourrait être difficile.

Le sénateur Lewis: Si on vous surprenait à fertiliser ces plants, vous seriez alors dans de beaux draps.

La présidente: Nous pourrions peut-être passer au nouvel article 65.1.

M. Normand: L'article 65.1 sera ajouté comme modification corrélatrice à la nouvelle Loi sur les armes à feu. Nous devons modifier l'alinéa 109(1)c) de cette loi.

Les mêmes commentaires s'appliquent à l'article 71. Celui-ci vise à ajouter le paragraphe 7(2) pour inclure le concept de fabrication, qui a été mis de côté lorsque la définition de trafic a été modifiée.

L'article 72 fait référence à l'article du Code criminel qui établit les infractions de juridiction absolue et vise à modifier la numérotation des sous-alinéas, qui passent de ix et x à x et xi.

Dans la version française de l'article 74, à la page 50, on fait référence à l'article 15 au lieu de l'article 16. On devrait lire paragraphe «16(1)» au lieu de «15(1)».

L'article 76.1 vise à modifier la Loi sur les armes à feu.

Le même commentaire s'applique à l'article 83.1, puisque l'article 176 de la Loi sur les armes à feu modifie un autre article de la Loi sur la défense nationale.

L'article 93.1 est une modification corrélatrice à la nouvelle Loi sur les jeunes contrevenants.

Il y a eu une certaine confusion concernant l'article 93.2 parce qu'on y lisait «En cas de sanction du projet de loi C-7...» Le projet de loi C-7 modifie le nom du ministère des Travaux publics. Nous devons modifier notre loi parce que nous mentionnons ce ministère au paragraphe 14(4).

L'article 93.3 est rendu nécessaire parce que nous faisons référence à la Loi sur les armes à feu.

Le sénateur Bryden: Il me semble encore une fois que le projet de loi permet à tout le moins à un juge d'interdire l'utilisation ou la possession d'armes à feu et de déterminer la façon dont cette interdiction s'applique dans le cas de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. La culture d'un plant de marijuana est visée par le paragraphe 515(4.1) du Code criminel, qui a pour but de confisquer les armes de quelqu'un qui mettra probablement en danger sa sécurité ou celle d'autres personnes. Je ne crois toutefois pas qu'on puisse parler de violence lorsqu'une personne cultive un seul plant. Il n'y a aucune menace de violence. Si cette disposition a pour but d'empêcher l'utilisation d'armes lors d'infractions perpétrées avec usage ou menace de violence, cette éventualité n'est-elle pas déjà prévue par le Code criminel? Devons-nous aller aussi loin et demander qu'un juge retire ces armes à un cultivateur de marijuana ou rende

Mr. Saint-Denis: Your point is well taken, senator. However, the offence of production does not just target those who are cultivating one plant. It also applies to those who are cultivating acres of marijuana plants. I can assure you that they are well-armed. It may very well be in our interest to ensure that those people, if they are convicted, are not allowed to have firearms.

As you pointed out, that section of the code gives discretion to the judge. It does not mandate the judge, and it does not impose an obligation on the judge to prohibit the possession of a firearm. However, the judge should consider whether or not the safety of the offender and other persons warrants a prohibition on possession of a firearm.

In my view, the judge is not likely to say to someone convicted of cultivating a plant that he cannot own a firearm.

Senator Bryden: Without analyzing the Criminal Code, it seems to me that there are adequate provisions in the Criminal Code for judges to prohibit people owning and possessing firearms if there is any offence with respect to which the continued ownership of the firearm might threaten public safety without singling this out. That is just an observation.

Mr. Saint-Denis: You are quite correct. However, you would have to say the same with respect to all other offences that are singled out under the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act. If you believe there are sufficient provisions — excluding this particular provision — that allow us to deal with firearms, then using that logic, there is no necessity to refer to other pieces of legislation which have resulted in convictions. Clearly, however, that is not the policy the government has intended to impose.

Senator Bryden: I become concerned when we attempt to cover under the umbrella of the criminal system things that were not meant to be there. People are overly concerned that, where there may be a violent act, there must be specific authorization for the judge to do various things. In the interpretation of most people, the Criminal Code gives the judiciary adequate authority to confiscate or prohibit weapons of any sort — whether they are knives, guns or crossbows — without singling out various offences.

Mr. Normand: As you probably know, section 515(4.1) of the Criminal Code deals with bail hearings. A judge can issue a condition for the course of the proceedings only. The judge must determine if it is required in the interests of the safety of the accused or of any other person. If someone else is involved, there would be more than one crime. This condition is only valid until conviction.

Senator Bryden: A provision in this bill allows for the confiscation of materials when an offence takes place. If the person is not charged or when the judge decides that the confiscated materials can be returned, the judge can have the

une ordonnance précisant que cette personne ne pourra jamais demander une autorisation d'acquisition d'armes à feu?

M. Saint-Denis: Très juste, monsieur le sénateur. Toutefois, l'infraction que constitue la production n'est pas uniquement destinée à ceux qui cultivent un seul plant. Elle s'applique également à ceux qui cultivent des acres de marijuana. Je puis vous assurer que ceux-là sont bien armés. Il serait probablement dans notre intérêt de nous assurer que ces personnes, si elles sont déclarées coupables, n'ont pas le droit d'avoir des armes à feu.

L'article du Code dont vous avez parlé donne des pouvoirs discrétionnaires au juge. Il n'oblige pas un juge à interdire la possession d'une arme à feu. Celui-ci doit toutefois juger si la sécurité du contrevenant et d'autres personnes justifie qu'on interdise la possession d'une arme à feu.

À mon avis, il est peu probable qu'un juge interdise à une personne déclarée coupable d'avoir cultivé un seul plant d'avoir une arme.

Le sénateur Bryden: Sans analyser le Code criminel, il me semble que celui-ci comporte suffisamment de dispositions permettant à un juge d'interdire à un contrevenant de posséder des armes à feu si la possession de telles armes menace la sécurité du public sans qu'il soit nécessaire de particulariser chacune des infractions. Ce n'était qu'un commentaire.

M. Saint-Denis: Vous avez raison. Toutefois, on peut dire la même chose de toutes les autres infractions qui sont expressément mentionnées dans la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments et drogues. Si vous croyez qu'il y a suffisamment de dispositions — à l'exception de celle dont nous discutons — qui nous permettent d'interdire la possession d'armes à feu, suivant la même logique, il ne serait donc pas nécessaire de faire référence à d'autres mesures législatives qui ont entraîné des condamnations. Il est toutefois évident que le gouvernement n'a pas choisi cette orientation.

Le sénateur Bryden: Je trouve inquiétant que l'on tente d'assujettir au système judiciaire des actes qui ne devaient pas l'être. Certaines personnes tiennent trop à ce qu'on autorise expressément un juge à rendre différentes décisions lorsqu'un acte violent est commis. Selon la plupart des gens, le Code criminel donne au juge suffisamment de pouvoirs pour confisquer ou interdire les armes de toutes sortes — qu'il s'agisse de couteaux, d'armes à feu ou d'arbalètes — sans singulariser les diverses infractions.

M. Normand: Comme vous le savez probablement, le paragraphe 515(4.1) du Code criminel concerne les enquêtes sur cautionnement. Un juge peut émettre une condition uniquement pour la durée des procédures. Il doit déterminer si une telle décision est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité du prévenu ou de toute autre personne. Si quelqu'un d'autre est en cause, il y aurait plus qu'un crime. Cette condition n'est valide que jusqu'au moment de la condamnation.

Le sénateur Bryden: Une disposition du projet de loi à l'étude permet de saisir les biens reliés à une infraction. Si la personne n'est pas accusée ou si le juge décide que les biens confisqués peuvent être rendus à leur propriétaire, le tribunal peut exiger que

person enter into some sort of recognisance. Presumably, he is not guilty of anything.

For example, let us say that the court has confiscated an accused's house or farm and then the court finds that it has no reason to keep it and gives it back to him. If the person then breaks the terms of the recognisance he would be in violation of an order of the court, which would make him criminally responsible. Have you considered that? I can understand a person having his property confiscated until it is determined whether in fact he is guilty of the offence for which he is charged. However, under this bill, if he is found not guilty and his goods are returned to him, he is then put under some direction of the court. If he violates that direction, presumably that in itself is an offence and he can be charged.

Mr. Normand: Section 490(9) of the Criminal Code deals with instances where a demand can be made when proceedings have been instituted but where the continued detention of the property seized is not required for the purposes of evidence. We have had instances where cars were seized as offence-related property, but we did not need the cars for evidentiary purposes and returned them. Obviously we could photograph the car and present it as evidence. At the end of the proceedings, once we had presented the entire evidence and the car was no longer in our possession, there was no way for the Attorney General to use its power to forfeit and to sell.

The purpose of this is essentially to allow for this kind of recognisance if the property is returned while the proceedings are still in force.

Keep in mind that the judge always has discretion in these matters. Ultimately, if the property is not forfeited, then the surety will follow its flow and go back to a person. A car is forfeited to ensure that there is sufficient evidence to link the car to the offence. The car would be offence-related property.

Senator Bryden: And you are convinced that it does not go any further than that.

Mr. Normand: No, because of the link to section 490(9).

The Chair: Senator Milne, have you finished with your questions?

Senator Milne: Yes.

Thank you, sir. I will move your amendments for you.

Senator Beaudoin: After this discussion of very technical problems, perhaps you will consider my question to be very general.

A moment ago, we discussed the problems of the administration of justice. There is also the discretion of the police and the discretion of the Crown attorney. My first reaction is that perhaps we legislate too much, and perhaps we criminalize matters that should be decriminalized.

I have only one major question with respect to this legislation, a question which I consider to be very important. In my mind, we should take the following attitude: criminal law if necessary, but

la personne contracte un engagement quelconque. Cette personne n'est probablement pas coupable de quoi que ce soit.

Par exemple, le tribunal a confisqué la maison ou la ferme de l'accusé, puis il juge qu'il n'en pas besoin et il la rend à l'accusé. Si celui-ci, par la suite, ne respecte pas l'engagement contracté, il enfreint une ordonnance du tribunal, ce qui le rend passible d'une poursuite au criminel. Y avez-vous réfléchi? Je peux comprendre que le bien d'une personne soit confisqué jusqu'à ce que l'on ait décidé si elle est coupable de l'infraction dont elle est accusée. Toutefois, aux termes du projet de loi à l'étude, si la personne est jugée non coupable et que ses biens lui sont rendus, elle doit se conformer à une instruction du tribunal. Si elle ne respecte pas cette instruction, elle commet probablement une infraction et peut en être accusée.

M. Normand: Le paragraphe 490(9) du Code criminel porte sur les cas où on peut poser des exigences lorsque la procédure a été entamée mais que le bien saisi n'est pas nécessaire comme preuve. Il est arrivé que des automobiles soient saisies en tant que biens infractionnels, mais que nous n'en ayons pas besoin comme preuve et qu'elles soient rendues à leurs propriétaires. De toute évidence, nous pouvons photographier l'automobile et soumettre cette photographie comme preuve. À la fin de la poursuite, une fois que toute la preuve a été soumise et que l'automobile a été rendue, il est impossible au procureur général d'exercer son pouvoir de confiscation au profit de Sa Majesté.

Cette disposition a essentiellement pour objet de prévoir ce genre d'engagement lorsque le bien est rendu à son propriétaire avant la fin de la procédure.

N'oubliez pas que le juge peut toujours exercer son pouvoir discrétionnaire. En bout de ligne, si le bien n'est pas confisqué, il sera rendu à son propriétaire. L'automobile est confisquée pour faire en sorte qu'il existe suffisamment de preuve pour établir un lien entre l'automobile et l'infraction. L'automobile serait un bien infractionnel.

Le sénateur Bryden: Vous êtes convaincu que cela s'arrête là?

M. Normand: Non, en raison du lien établi avec le paragraphe 490(9).

La présidente: Sénateur Milne, était-ce votre dernière question?

Le sénateur Milne: Oui.

Je vous remercie, monsieur. Je proposerai pour vous l'adoption de ces modifications.

Le sénateur Beaudoin: Après avoir discuté de problèmes aussi techniques, vous trouverez peut-être ma question très générale.

Il y a quelques instants, nous parlions des problèmes posés par l'administration de la justice. Les policiers et le procureur de la Couronne ont aussi un pouvoir discrétionnaire. Ma première réaction est que nous légiférons peut-être trop et que nous criminalisons peut-être des questions qui ne devraient pas l'être.

J'ai une seule question au sujet du projet de loi à l'étude, mais j'estime qu'elle est primordiale. Il est préférable, selon moi, de criminaliser au besoin, mais pas forcément de criminaliser, si vous

not necessarily criminal law. In other words, if we may attain an objective without criminal sanctions, we should do so. It does not make sense to have too many laws in society. I am sure there are experts in Canada who can tell me if there is another way to reach our objective in this case instead of invoking criminal sanctions. The problem is that, in practice, 1 million individuals or citizens in this country may be prosecuted. I think that we rely too much on the criminal law. There is nothing stronger than the criminal law, but have you given any thought to the concept that perhaps we can reach our objective with some form of regulation?

Mr. Saint-Denis: Senator, you have raised a fundamental question which cannot likely be resolved in a conversation such as this. However, as you know, the Contraventions Act is an attempt by the government to try to decriminalize certain types of behaviour which we do not support by reducing the criminal taint attached to a conviction.

The net effect of the Contraventions Act, when it comes into force, will be to direct, in a totally different stream, the individuals who have committed offences but who will not be criminalized as a result. They may be required to pay a fine. There may be a ticketing scheme attached to their behaviour.

While there will be criminal offences, the individuals who commit such offences will not necessarily be involved in the massive procedural aspects of the criminal justice system.

Senator Beaudoin: In the famous case of *Oakes*, heard before the Supreme Court, section 8 of the Narcotic Control Act was held to be *ultra vires* because the court said it is like, "une mouche avec un marteau-pilon." It does not make sense.

[Translation]

I do not see why we should use a hammer to kill a fly. We have a very serious problem here. Drugs are very dangerous and clearly, we all agree on that. People are telling me that marijuana is far less hazardous, and while I am not an expert on the subject, I do wonder whether there is some way of regulating this substance without making it a matter of criminal law. This would be much better.

Legal experts have of course examined this issue, if not in Canada, then at least in other countries. It is all well and good to decriminalize something, but we have to substitute something in its place, and that is what worries me.

Senator Gigantès: Perhaps what we need is a constitutional amendment!

Senator Beaudoin: A constitutional amendment is quite clear and specific, but in this case, we are dealing with a criminal law matter. I think that we invoke criminal law too quickly, because it is easy to lay down the law when a crime has been committed. A good lawyer will be able to handle this and it will not be the end of the world, but resolving a problem without having to resort to criminal law when this is unnecessary, that can be difficult.

me comprenez. En d'autres mots, s'il existe un moyen de réaliser un objectif sans recourir au droit pénal, il faudrait le privilégier. La société s'accommode mal d'un trop grand nombre de lois. Je suis convaincu qu'il existe, au Canada, des experts qui peuvent me dire s'il existe un autre moyen d'atteindre notre objectif dans ce cas-ci sans avoir recours à des sanctions pénales. Dans les faits, nous parlons d'un million de Canadiens qui peuvent faire l'objet de poursuites. Nous avons trop facilement recours au droit pénal. Il n'existe pas de moyen plus musclé, mais vous êtes-vous demandé s'il était possible d'atteindre cet objectif par voie de réglementation?

M. Saint-Denis: Sénateur, vous abordez-là une question de fond que l'on ne pourra vraisemblablement pas résoudre au cours d'une telle discussion. Toutefois, comme vous le savez, le gouvernement cherche, par sa Loi sur les contraventions, à décriminaliser certains comportements indésirables en diminuant le recours au droit pénal pour punir certaines infractions.

La Loi sur les contraventions aura pour effet net, lorsqu'elle entrera en vigueur, de placer dans une toute autre catégorie les personnes qui ont commis des infractions: elles ne seront pas jugées comme des criminels. Elles devront peut-être payer une amende. Leur comportement donnera peut-être lieu à la remise de contraventions.

Bien que les infractions criminelles ne disparaissent pas pour autant, ceux qui commettent de telles infractions n'auront pas forcément à subir toute la procédure rattachée au système de droit pénal.

Le sénateur Beaudoin: Dans la fameuse affaire *Oakes* entendue par la Cour suprême, l'article 8 de la Loi sur les stupéfiants a été jugé *ultra vires* parce qu'il revenait, d'après la cour, à écraser «une mouche avec un marteau-pilon». Cela n'a pas de sens.

[Français]

Je ne vois pas pourquoi on aurait des marteaux-pilons pour tuer des mouches. On a un problème très grave. Des drogues sont très dangereuses, et évidemment nous sommes tous d'accord là-dessus. On me dit que la marijuana est beaucoup moins dangereuse, et je ne suis pas un expert; ce n'est pas mon domaine mais je m'interroge et je me dis que s'il y a un moyen de réglementer cela sans avoir recours au droit criminel, ce serait beaucoup mieux.

Il y a certainement des juristes qui se sont penchés là-dessus, sinon au Canada, du moins dans d'autres pays. Je me dis que c'est bien beau de décriminaliser une chose, mais il faut ajouter quelque chose à la place, et c'est ce qui me tracasse.

Le sénateur Gigantès: Peut-être un amendement constitutionnel!

Le sénateur Beaudoin: Un amendement constitutionnel, c'est bien clair et précis, mais là, nous sommes en droit criminel. Je pense que l'on s'appuie trop vite sur le droit criminel, parce que légiférer sur un crime, c'est facile. Un bon avocat va pouvoir rédiger cela et ce ne sera pas la fin du monde, mais régler un problème sans avoir recours au droit criminel, lorsque ce n'est pas nécessaire, là c'est difficile.

The fact of the matter is that I do not know of many laws, although I have studied quite a few, that have succeeded in dealing with this issue, but it surely must be possible. I wonder if this is not the kind of problem we are facing with Bill C-8. Initially, I thought it was a piece of legislation like any other. However, I have come to realize that this bill is extremely important. This is merely a general observation.

Mr. Saint-Denis: The solution would be for the House of Commons Standing Committee on Health, which is going to examine Canada's basic drug policies, to take a look at the same time at the best way of regulating various substances. For example, should a particular substance come under criminal law or not? We hope that the committee will take this initiative.

Senator Beaudoin: There are other problems. Some argue that it is no worse than alcohol or tobacco. However, tobacco poses a dilemma. Consider the Supreme Court decision. Here we have a product that everyone can use, at least in this country, and tobacco advertising is banned. However, the product is perfectly legal. Most likely, the rationale is that it is impossible to prevent people from smoking. This is precisely the same problem here. We say that we are going to invoke criminal law for a particular purpose, knowing full well that there may be one million people who will disregard the law. From a conceptual standpoint, I have a problem with this. That is all I wanted to say.

Senator Nolin: However, it is a very good question and it goes to the heart of the problem.

Senator Beaudoin: It is difficult for me to say that this problem will be resolved in a day or two. I have some difficulty grasping all of the issues. If we have no choice, then I will vote to the best of my knowledge, but I have the feeling that I lack information as far as this issue is concerned. If you say that the Health Committee will perhaps find a way to resolve this problem, then I say that we should summon committee members as witnesses.

Mr. St-Denis: The House Standing Committee has already indicated that it intends to take a serious look at this problem. They are going to take an in-depth look at the drug abuse problem and review the country's basic drug policies.

At the same time, they will certainly consider the issue of whether marijuana, for example, should be deemed a controlled substance.

Senator Beaudoin: In short, I do not have the answer.

[English]

The Chair: The bells are ringing. I would announce that the vote is set for 5:45 p.m. We will adjourn at 5:40 and return when the vote has been taken.

Senator Gigantès: We have a representative here from the Department of Health. We have heard much contradictory information about marijuana.

Le fait est que je ne connais pas beaucoup de lois, même si j'ai étudié de nombreuses lois. Je ne connais pas beaucoup de lois qui ont réussi cela, mais il doit sûrement y avoir une possibilité. Je me demande si on ne fait pas face à un problème comme celui-là avec le projet de loi C-8. Au début je pensais que c'était un projet de loi comme un autre. Mais je m'aperçois que ce projet de loi est très, très important. Enfin, je soulève une question générale.

M. Saint-Denis: La solution à votre observation serait que le comité permanent de la santé de la Chambre des Communes, qui va examiner les politiques fondamentales en matière de drogue au Canada, pourrait en même temps examiner la question afin de déterminer quelle est la meilleure façon de régler les différents genres de substances. Par exemple, est-ce que telle et telle substance devrait être régie par le droit criminel ou par d'autres moyens? On espère que ce comité agira en ce sens.

Le sénateur Beaudoin: On a d'autres problèmes. Certains disent que ce n'est pas pire que l'alcool ou le tabac. Il existe une situation difficile avec le tabac. Voyez la décision de la Cour suprême. Voici un produit que tous peuvent utiliser, dans notre pays, tout au moins, et on en prohibe la publicité. Mais le produit est parfaitement légal. Probablement que l'on doit se dire qu'il est impossible d'empêcher les gens de fumer. C'est justement le même problème que l'on rencontre ici: on se dit que l'on va utiliser le droit criminel à une telle fin, sachant fort bien qu'il peut y avoir un million d'individus qui vont aller à l'encontre de la loi. Cela me cause un problème sur le plan de la conceptualisation. Enfin, c'est tout ce que j'avais à dire.

Le sénateur Nolin: Mais c'est une très bonne question, et c'est le coeur du problème.

Le sénateur Beaudoin: J'ai beaucoup de mal à vous dire que je pourrais régler cela dans une journée ou deux. J'ai de la difficulté à comprendre. Si nous y sommes obligés, alors je voterai au meilleur de ma connaissance, mais je n'ai pas l'impression d'être très informé face à ce problème. Quand vous me dites que le comité de la santé va peut-être trouver un moyen de régler ce problème, alors, assignons-les comme témoins.

M. St-Denis: Le comité permanent de la Chambre des Communes a déjà indiqué son intention de se pencher sérieusement sur ce problème. Ils vont examiner de fond en comble la question de l'abus des drogues, de l'usage des drogues, le contrôle des drogues, et essentiellement les politiques fondamentales en matières de drogues au pays.

En même temps, ils vont certainement se poser la question à savoir si la marijuana, par exemple, devrait être une substance contrôlée par une loi pénale.

Le sénateur Beaudoin: Enfin, je ne connais pas la réponse.

[Traduction]

La présidente: Le timbre sonne. J'annonce que le vote est prévu pour 17 h 45. Nous suspendrons nos travaux à 17 h 40 et nous les reprendrons après le vote.

Le sénateur Gigantès: Un représentant du ministère de la Santé est présent. Nous avons entendu beaucoup de choses contradictoires au sujet de la marijuana.

Since we last saw you, I have received information from some people whom I trust. One is a former prosecutor. That information indicates that marijuana has 17 times more tar than tobacco.

A researchers in the Liberal Party told me that a new strain of marijuana has been bred in Holland which is 30 time more potent, psychedelically speaking, than existing strains. We also hear that the Dutch are considering whether to lower the limit from 30 grams to 5 grams, presumably because marijuana is now much more potent.

Mr. Rowsell: They already have.

Senator Gigantès: The official perception of the harmfulness of marijuana is based upon what studies? When were those studies done and by whom?

Mr. Rowsell: The Department of Health has not collected all the available information on marijuana. That is another reason we have supported the health committee study in the House of Commons. Much information has been recorded over many years. That information is changing. As you report, there are studies of genetically-derived forms, hydroponically grown, which are much more potent and have a higher hallucinogenic property than what we have been seeing.

Most of the information is not necessarily scientifically based. Much of it is anecdotal. We feel the best way to resolve the matter is to search out as much information as possible from the scientific community and the people who have been involved with these substances.

Senator Gigantès: Do I understand that you will likely commission a study by scientists to analyze marijuana, including the ramifications of these new super strengths? Will you tell us about the possible harm of this drug? Is it different from what we hear from the pro-marijuana witnesses; and is it different from what we hear from the anti-marijuana witnesses?

We need some up-to-date scientific evidence. I realize that in the future some clever geneticist will change marijuana so that it will look like geranium plants, for instance, so that the evidence can be more easily disguised.

I feel ill-equipped to take a decision on this because you tell me you have done no studies. The house committee will not do studies; it will hear witnesses. I believe that a group of expert scientists should be commissioned to do a proper scientific study and tell us the current situation.

I feel I cannot maintain my earlier intent to support the decriminalization of possession of minor amounts of marijuana, 30 grams or less, because possession of 30 grams of this new highly potent marijuana means possession of a very dangerous substance. I would like to know more about this. Until then, I am not prepared to decriminalize possession or to lower the limits.

Depuis notre dernière rencontre, j'ai reçu de l'information de personnes en qui j'ai confiance. L'une est un ex-procureur. D'après lui, la marijuana contient 17 fois plus de goudron que le tabac.

Un chercheur du Parti libéral m'a affirmé qu'une nouvelle souche de marijuana a été créée en Hollande. Elle est 30 fois plus hallucinogène que les souches actuelles. On entend aussi dire que les Hollandais étudient la possibilité d'abaisser la limite de 30 grammes à 5 grammes, vraisemblablement parce que la marijuana est maintenant beaucoup plus puissante.

M. Rowsell: Ils l'ont déjà fait.

Le sénateur Gigantès: Sur quelles études se base l'évaluation officielle de la nocivité de la marijuana? Quand ces études ont-elles été effectuées et par qui?

M. Rowsell: Le ministère de la Santé n'a pas colligé toutes les données connues sur la marijuana. C'est une autre raison pour laquelle nous avons appuyé à la Chambre des communes l'idée d'une étude menée par le comité de la santé. On a recueilli beaucoup d'information au fil des ans. Cette information a évolué depuis lors. Comme vous le dites, il existe des études portant sur des formes transgéniques de culture hydroponique qui sont beaucoup plus puissantes et ont un plus grand pouvoir hallucinogène que ce que nous connaissions jusqu'ici.

La plupart des renseignements ne reposent pas forcément sur des faits scientifiques. Une grande partie de la preuve est anecdotique. La meilleure façon de régler la question consiste, selon nous, à recueillir le plus d'information possible des milieux scientifiques et de ceux qui connaissent ces substances.

Le sénateur Gigantès: Dois-je comprendre que vous commanderez probablement une étude sur la marijuana, y compris sur les conséquences de ces nouvelles souches ultra puissantes? Nous informerez-vous des méfaits éventuels de cette drogue? Sont-ils différents de ce que nous ont dit les témoins partisans de la décriminalisation; sont-ils différents de ce que nous avons entendu des témoins pourfendeurs de cette drogue?

Nous avons besoin de preuves scientifiques à jour. Je suis conscient qu'à l'avenir, un génie quelconque de la génétique trouvera peut-être le moyen de donner à la marijuana l'apparence d'un géranium, par exemple, en vue de mieux la dissimuler.

Je ne me sens pas en mesure de juger de cette question parce que vous affirmez n'avoir pas effectué d'étude. Le comité de la Chambre n'effectuera pas des études; il entendra des témoins. Selon moi, il faudrait demander à un groupe de chercheurs spécialisés de mener une étude scientifique en vue de faire le point.

J'avais l'intention d'appuyer la décriminalisation de la possession de petites quantités de marijuana, soit de 30 grammes ou moins. Je ne crois plus pouvoir le faire parce que la possession de si faibles quantités de cette nouvelle drogue très puissante est peut-être fort dangereuse. J'aimerais en savoir davantage. D'ici là, je ne suis pas disposé à décriminaliser la possession ni à abaisser les limites.

Senator Nolin: Maybe we should have the study to which you refer so we can share that information. I do not have that.

Senator Gigantès: I am asking for a public study.

Senator Nolin: I am referring to the evidence upon which you base your change of opinion.

Senator Gigantès: I am not sure about that evidence. It may be anecdotal. I was told by one of our researchers about the new plants in Holland, and I was told by a former Crown prosecutor about marijuana containing 17 times more tar. The Crown prosecutor is not a scientist, and neither is the researcher.

That is why I am asking that scientists study this substance. Until then, just in case the researcher and the former Crown prosecutor are right, I am not prepared to move towards decriminalizing something which may be a time bomb.

[Translation]

Senator Nolin: Like Senator Gigantès, you admit that to date, the Narcotic Control Act and Parts III and VI of the Food and Drugs Act work well. If we do not move to pass this bill fairly quickly, not much will change. This is not a matter of any urgency.

We could very well continue to live with the Narcotic Control Act and with Parts III and VI of the Food and Drugs Act and wait until the Health Committee has concluded its study of the drug strategy, as our colleague Senator Beaudoin suggested. Then, we could make the appropriate, informed decisions.

[English]

The Chair: Gentlemen, we should use our remaining time to ask questions of these witnesses. We can get into a debate later.

Senator Gigantès indicates that he has finished his questions. Senator Nolin, you are back on.

[Translation]

Senator Nolin: In your opening comments, you referred to Canada's anti-drug strategy and to reducing the damage associated with drug abuse. You then made the following comment:

[...] Canada's Drug Strategy attempts to place a balance between supply control and demand reduction [...]

I would like us to take a few minutes to look at the drug strategy and the balance between demand and supply. We have here a criminal bill. We have spoken often enough about this. However, I would like us to focus on the question of demand. Judging from your opening comments, I see that the Department of Health has been working on this bill for close to ten years. Did you take the time to examine what was done in other jurisdictions, send in experts and compare data?

Le sénateur Nolin: Il faudrait peut-être avoir en main l'étude dont vous parlez. Nous disposerions tous de la même information. Je suis dans le noir.

Le sénateur Gigantès: Je demande que l'on fasse une étude publique.

Le sénateur Nolin: Je fais allusion aux renseignements sur lesquels vous fondez votre volte-face.

Le sénateur Gigantès: Je ne suis pas sûr de cette preuve. Elle est peut-être anecdotique. Un de nos chercheurs m'a parlé de nouvelles plantes qu'on fait pousser en Hollande, et un ex-procureur de la Couronne m'a dit que la marijuana contenait 17 fois plus de goudron que le tabac. Le procureur de la Couronne n'est pas un scientifique, pas plus que le chercheur.

C'est pourquoi je demande que des chercheurs étudient cette substance. D'ici là, simplement au cas où le chercheur et l'ex-procureur de la Couronne auraient raison, je ne suis pas disposé à proposer la décriminalisation de quelque chose qui pourrait se transformer en bombe à retardement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Tout comme le sénateur Gigantès, vous admettez que jusqu'à maintenant, la Loi sur les stupéfiants et la partie III et IV de la Loi sur les aliments et drogues remplissent bien leur rôle. Si on ne l'adopte pas assez vite, cela ne changera pas grand-chose. Il n'y a pas d'urgence.

On pourrait très bien continuer à vivre selon la Loi sur les stupéfiants et la partie III et IV de la loi sur les aliments et drogues et attendre que le fameux comité de la santé ait étudié toute l'étendue de la stratégie sur les drogues comme le disait notre collègue le sénateur Beaudoin. À ce moment-là, on prendra les décisions appropriées qui s'imposeront.

[Traduction]

La présidente: Messieurs, nous devrions consacrer le temps qui nous reste à interroger les témoins. Nous pourrions en débattre plus tard.

Le sénateur Gigantès a dit qu'il n'avait plus de questions. Sénateur Nolin, c'est encore à vous.

[Français]

Le sénateur Nolin: Dans vos remarques préliminaires, vous avez fait référence à la stratégie canadienne anti-drogue et à la notion de réduction des dommages causés par la toxicomanie. Ensuite, vous faites cette référence:

[...] la stratégie canadienne anti-drogue s'attaque à la fois à l'offre et la demande [...]

Je voudrais qu'on se concentre quelques minutes sur la question de la stratégie contre la demande, contre l'offre. Nous avons un projet de loi pénal; mais, cela va en ce sens qu'on en a parlé pas mal. Je voudrais qu'on se concentre sur la question de la demande. À l'occasion de la préparation de ce projet de loi, si je me fie à vos remarques préliminaires, cela fait presque dix ans que le ministère de la Santé travaille à la rédaction de ce projet de loi. Est-ce que vous avez pris connaissance, examiné, envoyé des experts, comparé des données statistiques sur ce qui se fait dans d'autres juridictions?

I will be more specific. In the late seventies and early eighties, eleven U.S. states representing nearly one third of the U.S. population decided to decriminalize the use of cannabis. Our information shows that in these jurisdictions, consumption of the substance decreased, while it increased in other areas.

Australia started out by decriminalizing the substance in one province. If I can go by the evidence that I have here, the Minister of Justice has no objections to decriminalizing marijuana in other provinces. We have heard mentioned the case of Amsterdam. Therefore, have you compared statistics, examined the causes and looked at the impact of resorting to these new methods to reduce demand?

[English]

Mr. Rowsell: No, we have not examined in detail the statistics from these countries. The majority of clauses in this bill will address supply control. The only aspects which really contribute to demand reduction are those aspects which refer to treatment and rehabilitation.

Other steps are being taken by the department such as initiating needle exchange programs, working with the AIDS community, working in education, and working with the provincial governments in helping to provide direction for treatment and rehabilitation. In my own bureau, we operate the methadone program, trying to make substances available to assist physicians in treating addicts.

You have focused on the directions which have been taken in some of the states of the United States, Australia and the Netherlands. Those three countries are all signatories to the conventions.

As Senator Jessiman observed, in some Canadian cities, a conscious policy decision has been made not to enforce the legislation. The United States also has made a distinction between the federal jurisdiction and the next level of government. Decisions have been taken at the state level to move away from observing the conventions but, at a national level, those authorities have been signed.

I am not familiar with the data as to whether there has been a reduction or not. My only knowledge is based on a case in Alaska where the use of marijuana actually did increase. Because of the problems they were experiencing, the community decided to change the law. Alaska may not be representative of any other state. There may be circumstances there which led to that. Those situations must be examined.

Again, I do not want to sound like a broken record, but it is exactly the questions you are raising which we feel need to be brought out in an objective assessment of the issues. We believe that is what should be done by the House of Commons committee. We will try to pull together as much information as possible to provide to the house committee, but it would be up to them to make the judgments in the most unbiased way possible.

Je vais être plus précis. Au début des années 1980 et à la fin des années 1970, 11 états américains, regroupant à peu près un tiers de la population américaine, ont décidé de décriminaliser l'usage du cannabis. Ce que nous avons comme information, c'est que dans ces juridictions, la consommation a diminué, alors qu'elle a augmenté dans les autres.

L'Australie a commencé par permettre la décriminalisation dans une province. Et, maintenant selon ce que je comprends des preuves que nous avons devant nous, le ministre de la Justice ne s'objectera pas à ce que cela se fasse dans d'autres provinces. On a entendu parler du cas d'Amsterdam. Alors, est-ce que vous avez examiné, comparé des données statistiques, examiné les causes, le pourquoi, les effets de la mise en application de ces nouvelles méthodes pour réduire la demande?

[Traduction]

M. Rowsell: Non, nous n'avons pas étudié à fond les données statistiques en provenance de ces pays. La majorité des dispositions du projet de loi à l'étude visent à influencer sur l'offre. Les seuls éléments qui contribuent vraiment à réduire la demande sont ceux qui font allusion au traitement et à la réadaptation.

Le ministère est en train de prendre d'autres mesures, par exemple de lancer des programmes d'échange des seringues usagées, travailler de concert avec les programmes communautaires sur le sida et les programmes d'éducation et de chercher de concert avec les gouvernements provinciaux à orienter le traitement et la réadaptation. Ainsi, notre bureau s'occupe du programme de traitement d'entretien à la méthadone et il essaie de mettre des substances à la disposition des médecins qui traitent les toxicomanes.

Vous avez souligné l'orientation prise dans certains États américains, en Australie et en Hollande. Ces trois pays sont tous signataires des conventions.

Comme l'a fait remarquer le sénateur Jessiman, dans certaines villes canadiennes, on a délibérément décidé de ne pas appliquer la loi. Les États-Unis ont aussi établi une distinction entre la compétence fédérale et l'ordre suivant de gouvernement. Des États ont décidé de ne pas observer les conventions mais, au niveau national, les pouvoirs voulus ont été conférés.

Je ne suis pas au courant de données qui feraient état d'une réduction ou pas. Mes seules connaissances à cet égard se fondent sur un cas en Alaska où la consommation de marijuana a en réalité augmenté. En raison des difficultés qu'elle éprouvait, la collectivité a décidé de changer la loi. L'Alaska n'est peut-être pas représentatif des autres États. Les circonstances ont peut-être justifié cette décision. Il faut examiner ces situations.

Encore une fois, sans vouloir en faire une rengaine, je répète que ce sont là les questions qui, selon nous, devraient faire l'objet de l'analyse objective d'un comité de la Chambre des communes. Nous essaierons de réunir le plus d'information possible pour le comité de la Chambre, mais c'est à lui qu'il appartient de se prononcer en toute impartialité.

The bill focuses on supply control: the import, the export, and the manufacture of substances. It is not designed to deal with the demand reduction component of the strategy. Many departments are contributing to the strategy. Each has a role to play. Our role with this legislation was simply related to supply-control and how to bring all of these other partners together to deal with Canada's drug problem.

Senator Nolin: Do you not think it would have been appropriate for your department to undertake to look at those jurisdictions to at least learn why they are doing what they are doing and, perhaps, to gather some results which they could provide to the government to show what is going on out there? We are not living in a *vase clos* here in Canada. We are very much involved in the —

[Translation]

Canadian civilization does not exist. We live in a global community and whatever influences the Americans definitely has an impact on Canadians.

[English]

Mr. Rowsell: I agree. You earlier quoted the statistics from the alcohol and other drugs group. They are a unit within our Health Programs and Services Branch. They are the ones that take the lead on the demand reduction. On that side, they may have done these analyses. I, unfortunately, am not aware of some of the work that is being done by that part of the department. It may be that they have those results.

You asked earlier whether we should put this bill on hold and undertake the study. Senator Gigantès asked what we know about the potency of these substances; marijuana in particular. In Health Canada laboratories across Canada we do analyses for the police forces. When a substance is seized, our laboratories conduct the analyses for the court system.

We certainly have data which shows that the potency of marijuana in some areas, grown under some conditions — namely hydroponic growth — has substantially increased. In the early years, it was normal for us to see potency of around 3 per cent. We are now finding samples with up to 28 per cent potency. There is a much higher potency of THC delta 9 in the country now. I am sorry that I do not know the answer with regard to the levels of tar.

You have often heard it said that we have 35,000 deaths due to cigarette smoking and none due to marijuana. One of the reasons for that is that we do not collect the data. When a death due to smoking is reported, there is no differentiation made as to what that person was smoking. That distinction has not been made in gathering the statistics. It is easy to say that we have zero deaths due to marijuana, but we do not know that.

Le projet de loi se concentre sur l'offre: l'importation, l'exportation et la fabrication des substances. Il n'est pas conçu pour réduire la demande. De nombreux ministères contribuent à la stratégie. Chacun a son rôle à jouer. Le nôtre, dans le cas du projet de loi à l'étude, était simplement d'agir sur l'offre et de trouver un moyen de rassembler tous ces autres partenaires en vue de régler le problème des drogues au Canada.

Le sénateur Nolin: Ne croyez-vous pas qu'il aurait été opportun que votre ministère examine ce qui se passe dans ces juridictions pour au moins connaître les raisons des décisions prises et, peut-être, donner une idée au gouvernement des résultats qu'elles obtiennent? Nous ne vivons pas en vase clos au Canada. Nous participons de près...

[Français]

La civilisation canadienne n'existe pas, on vit dans un monde planétaire et ce qui influence les Américains influence définitivement les Canadiens.

[Traduction]

M. Rowsell: J'en conviens. Vous avez cité plus tôt les statistiques provenant du groupe des programmes de l'alcool et des autres drogues. Il s'agit d'une unité qui fait partie de notre Direction générale des programmes et des services de santé. Ce sont les membres de cette dernière qui ouvrent la voie en ce qui a trait à la réduction de la demande. À cet égard, il se peut qu'ils aient procédé à ces analyses. Malheureusement je ne suis pas au courant d'une partie des travaux effectués par ce volet du ministère. Il se peut qu'ils aient ces résultats.

Vous avez demandé plus tôt si nous devrions mettre ce projet de loi en attente et entreprendre l'étude. Le sénateur Gigantès a demandé ce que nous connaissions au sujet de la puissance de ces substances, la marijuana en particulier. Dans les laboratoires de Santé Canada d'un bout à l'autre du Canada nous procédons à des analyses pour les services de police. Lorsqu'une substance est saisie, nos laboratoires procèdent à des analyses pour l'organisation judiciaire.

Nous avons bien sûr des données qui indiquent que la concentration en THC de la marijuana dans certaines régions, cultivée dans certaines conditions — à savoir en hydroculture — a considérablement augmenté. Les premières années, il était normal que la concentration soit d'environ 3 p. 100. Nous mettons à l'heure actuelle la main sur des échantillons qui en contiennent jusqu'à 28 p. 100. La teneur en delta-9 THC est beaucoup plus élevée au pays à l'heure actuelle. Je suis désolé de ne pas connaître la réponse en ce qui concerne les concentrations de goudron.

Nous avons souvent entendu dire que 35 000 décès sont attribuables à l'habitude de fumer et aucun à la marijuana. L'une des raisons en est que nous ne rassemblons pas de données. Lorsqu'il est fait rapport d'un décès attribuable à l'usage du tabac, aucune distinction n'est faite quant à ce que cette personne fumait. Cette distinction n'a pas été faite pour la collecte des statistiques. Il est facile de dire que nous ne pouvons attribuer aucun décès à la consommation de marijuana, mais la vérité c'est que nous ne le savons pas.

Senator Nolin: On that point, Statistics Canada is producing those numbers. You have probably read the brief the Canadian Bar Association presented while the House of Commons was studying Bill C-7. Their numbers are from Statistics Canada from 1990. There are numbers. This is not something new. Someone out there is comparing all those numbers. That is what I am trying to get.

Mr. Rowsell: Last year, two delegations from the United Nations met with members of the House of Commons trying to convince them of the urgency of passing this legislation because Canada is a conduit for the diversion of drugs into many other countries. Large supplies of benzodiazepines have been diverted into eastern European countries and developing countries in the Caribbean, South America and Africa. This bill will give us the opportunity to stop the dumping of these drugs through Canada.

Senator Nolin: Can we not do that now?

Mr. Rowsell: No.

Senator Nolin: Why is that?

Mr. Rowsell: We have no legislation to control the import and export of benzodiazepines or precursor substances. Many people are coming to Canada, mainly from the United States and Europe, to buy precursor chemicals. They can take them back for use in clandestine laboratories. We presently have no authority to deal with that problem. The United Nations is very concerned that we are not upholding our obligations to deal with these problems internationally.

This bill deals with the concerns about marijuana much better than does the current Narcotic Control Act; be it simple possession or trafficking. If we do not move forward with the legislation, we will deal more harshly with people with regard to marijuana than if we do move ahead.

[Translation]

Senator Nolin: You referred to the study that the House of Commons Health Committee wishes to undertake and there is no question that we have an interest in it since we began reviewing Bill C-7, now Bill C-8. We are as interested, if not more so, in having some light shed on this matter. True, our concerns stem primarily from what we have heard from witnesses. As for the question that you just raised, there are indeed some very dangerous drugs and criminal activities going on in Canada which must be suppressed.

Earlier on, I suggested that we should perhaps postpone our vote on this bill and take the time required to conduct a review. Following this review, we could take the appropriate decisions from a penal standpoint and recommend to the government that it take more appropriate social measures, in light of our findings. Is this an urgent matter? That is my question. If you are saying that the criminal activities taking place in Canada should be suppressed as quickly as possible, then I would have liked to know about this earlier. We could have taken urgent steps to adopt

Le sénateur Nolin: À cet égard, Statistique Canada produit ces chiffres. Vous avez probablement lu le mémoire que l'Association du Barreau canadien a présenté au comité des communes dans le cadre de son étude du projet de loi C-7. Les chiffres qu'on y cite proviennent de données de 1990 de Statistique Canada. Il y a des chiffres. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Quelqu'un compare tous ces chiffres. C'est là où j'essaie d'en venir.

M. Rowsell: L'année dernière, deux délégations des Nations Unies ont rencontré des députés de la Chambre des communes pour essayer de les convaincre de l'urgence d'adopter cette mesure législative étant donné que le Canada sert de point de transit pour le déroutement des drogues dans de nombreux pays. D'importants approvisionnements de benzodiazépines ont été déroutés dans des pays européens et des pays en développement des Antilles, de l'Amérique du Sud et de l'Afrique. Ce projet de loi nous donne l'occasion de mettre un frein au dumping de ces drogues par le biais du Canada.

Le sénateur Nolin: Ne pouvons-nous le faire maintenant?

M. Rowsell: Non.

Le sénateur Nolin: Pourquoi en est-il ainsi?

M. Rowsell: Nous ne disposons d'aucune loi pour contrôler l'importation et l'exportation de benzodiazépines ou de précurseurs. Quantité de gens viennent au Canada, surtout en provenance des États-Unis ou de l'Europe, pour acheter des précurseurs. Ils peuvent les ramener dans leurs pays et les confier à des laboratoires clandestins. Nous n'avons à l'heure actuelle aucun pouvoir pour régler ce problème. Les Nations Unies sont très préoccupées du fait que nous ne respectons pas nos engagements pour régler ces problèmes à l'échelle internationale.

Cette mesure législative prend des mesures à l'égard de la marijuana beaucoup mieux que ne le fait à l'heure actuelle la Loi sur les stupéfiants, qu'il s'agisse de simple possession ou de trafic. Si nous rejetons la mesure législative, nous serons beaucoup plus sévères avec les gens en ce qui a trait à la marijuana.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous avez référé à l'étude que le comité de la santé de la Chambre des communes veut entreprendre et il n'y a pas de doute que nous avons un intérêt depuis que nous avons commencé l'examen du projet de loi C-7 et maintenant C-8; nous avons un intérêt aussi grand, sinon plus, à voir se faire la lumière sur toutes ces questions. Il est vrai que nos préoccupations viennent surtout des témoins que nous avons entendus. Pour la question que vous venez de soulever, il y a en effet des drogues très dangereuses ou des activités criminelles qui ont cours au Canada et que l'on doit réprimer de toute évidence.

La suggestion que je faisais tout à l'heure est la suivante: devrions-nous suspendre la décision d'approuver cette loi, et prendre le temps requis pour faire cet examen? Après cet examen, nous prendrons les décisions appropriées d'un point de vue pénal et nous recommanderons au gouvernement de prendre des mesures sociales plus appropriées, compte tenu des découvertes que ce comité fera? Alors je vous posais la question: est-ce qu'il y a urgence? Si vous en arrivez à la conclusion qu'il y a des activités criminelles qui ont cours au Canada et que l'on devrait

these measures, even if this meant postponing the application of the rest of the legislation.

If we can move immediately to amend the Narcotic Control Act or the Food and Drugs Act, then let us do it. We must not — and this is the point of my question — maintain a prohibitive approach to drug control, either because we are party to international treaties or because foreigners tell us that we should act more quickly or because we have always done so.

We must make an enlightened decision. I believe the committee can give us this type of information. As an attorney, I must admit that I set great store by the opinion of the Canadian Bar Association and it comes down very hard on the proposed legislation in its brief. Let me quote an excerpt from this brief to you:

[...] the Canadian Bar Association is opposed to the passage of Bill [...]
At the time, it was Bill C-7, now Bill C-8.
[...] the section [...]
— the national criminal law section —
[...] is of the opinion that decriminalizing the use of drugs has proven ineffective as a means of curbing drug use, reducing crime and improving the health of the general public. Many of the changes called for in the bill could result in a significant increase in the rate of imprisonment in Canada as well as in the length of sentences.

What is your reaction to this? I assume that this is not the first time that you have heard these arguments. How do you respond to these comments which, in my view, are very harsh?

Mr. Normand: First of all, you mentioned at the outset that you were referring to Bill C-7. If my memory serves me correctly, this brief was drafted before the latest amendments were made to the provisions respecting penalties and fines.

Indeed, amendments were initially been made, involving either the imposition of maximum fines which the judge is free to set, or the addition of new penalties for simple possession, under Schedule I.

Penalties have been reduced to present levels. Therefore, as far as the Bar's comment about penalties is concerned, I think the changes have been made.

Senator Nolin: However, the Canadian Bar Association was not referring solely to penalties.

Mr. Normand: No, I understand. However, the latter part of the comment referred to penalties.

les récriminer le plus rapidement possible, j'aurais aimé savoir cela plus tôt; on aurait adopté d'urgence ces mesures, quitte à retarder l'application du reste de la loi.

Si on peut amender immédiatement la Loi sur les stupéfiants ou la Loi sur les aliments et drogues, faisons-le. Je pense que l'on ne doit pas — et c'est le but de ma question —, maintenir cette approche prohibitive face au contrôle des drogues, soit parce que l'on adhère à des traités internationaux, soit parce que des étrangers viennent nous dire qu'on devrait agir plus rapidement ou parce qu'on l'a toujours fait.

Il faut prendre une décision éclairée. Et le comité, je pense, offrira ce genre d'information. Le Barreau canadien — comme avocat, je dois vous avouer que je prête beaucoup foi à l'opinion de l'Association du Barreau canadien — est très dur dans son mémoire. Je voudrais vous en citer un passage:

[...] l'Association du Barreau canadien s'oppose à l'adoption du Projet de loi [...]
À ce moment-là, c'était C-7, maintenant c'est C-8.
[...] La Section [...]
— nationale du droit pénal.
[...] estime que la criminalisation de l'usage des drogues s'est révélée inefficace pour en faire diminuer l'usage, réduire la criminalité ou améliorer l'état de santé au sein de la population en général. Un grand nombre de changements prévus par le Projet de loi pourraient se traduire par une augmentation importante des taux d'emprisonnement au Canada, de même que la durée des sentences.

Quels sont vos commentaires ou vos réactions quand je vous lis cela. Je présume que ce n'est pas la première fois que vous entendez cela. Quels sont vos propos? Qu'est-ce que vous avez à dire sur ces commentaires qui, selon moi, sont très durs?

M. Normand: D'abord, vous avez vu juste en disant que cela référait au projet de loi C-7. Ce mémoire a été écrit, si ma mémoire m'est fidèle, avant les derniers amendements. Ils ont été repris à tout le moins, mais c'était essentiellement les mêmes commentaires que ceux mentionnés avant les derniers amendements apportés au niveau des pénalités dans le projet de loi C-7.

Effectivement, des modifications avaient été apportées initialement, soit par l'instauration d'amendes maximales qui n'existent pas actuellement, mais que le juge a toujours le loisir d'imposer quand même. Il y avait eu également une addition au niveau des pénalités, au niveau de la possession simple de substances, sous l'annexe 1.

Ces choses ont été modifiées à la toute fin de C-7. On a ramené les pénalités à ce qu'elles sont actuellement. Alors, le commentaire, dans la mesure où il s'applique aux pénalités, est que je pense que cet aspect a été corrigé.

Le sénateur Nolin: Mais ils ne référaient pas uniquement aux pénalités.

M. Normand: Non, je comprends. Mais, la fin du commentaire référait aux pénalités.

As for whether decriminalization is a good thing, my job is not to defend policy, but to explain the bill; that is why I am talking to you about penalties.

Senator Nolin: I have a question for you. The LeDain report is now over 25 years old. Is that correct?

Mr. Normand: Yes.

Senator Nolin: What did your department ultimately do with this report? What measures did you deem it appropriate to implement further to the report's recommendations?

[English]

Mr. Rowsell: The report was submitted to Parliament and it was up to the members of Parliament to give direction to the departments. I was not involved with these substances at that time. Back in those days, I was a very young man.

Senator Nolin: As was I as a student in law school.

Mr. Rowsell: I was dealing with the submission of new drugs, not with narcotics and controlled substances. I am not familiar with what direct action was taken back then by the department.

[Translation]

Senator Nolin: Does the department recall whether the review undertaken by Justice LeDain was part of a legislative review of a particular bill or was the review being conducted in tandem with other legislative work?

[English]

Do you know if it was in the course of examining the bill, or was it done by way of a royal commission?

Mr. Rowsell: It was a royal commission that reported to Parliament.

Senator Nolin: It was not in the course of studying a specific bill?

Mr. Rowsell: No.

[Translation]

Mr. Saint-Denis: I can tell you that at the time — not at the time the LeDain report was published, but later, in the late 70s and early 80s — a joint initiative was taken on the part of three departments: Justice, Health and Solicitor General. The objective was to draft a document which would deal to some extent with the use of cannabis. For one reason or another, or perhaps because of the political agenda, the process produced no concrete results. The interest shown at the time in decriminalizing marijuana waned during the 1980s, more particularly in the United States, but also around the world. To my knowledge, a much harsher stance was taken on drug use internationally.

The enthusiasm for decriminalizing cannabis declined. Now, the pendulum is gradually swinging in the other direction. It is not that the LeDain report was unproductive, only that unfortunately,

Quant à savoir si la criminalisation est une bonne chose, mon rôle n'est pas de défendre la politique, mais d'expliquer le projet; alors c'est pour cela que je vous parle des pénalités.

Le sénateur Nolin: Ma question s'adresse à vous. Le rapport LeDain a plus de 25 ans?

M. Normand: Oui.

Le sénateur Nolin: Qu'est-il arrivé finalement, à votre ministère, de ce rapport? Quelles sont les mesures que vous avez jugé appropriées de prendre suite aux recommandations de ce rapport?

[Traduction]

M. Rowsell: Le rapport a été présenté au Parlement et il incombait aux députés de donner leurs directives aux ministères. Je ne m'occupais pas de ces substances à l'époque. J'étais vraiment très jeune en ce temps-là.

Le sénateur Nolin: Tout comme moi en tant qu'étudiant en droit.

M. Rowsell: Je m'occupais des présentations des nouvelles drogues et non des narcotiques et des substances contrôlées. Je ne suis pas au courant de la mesure directe qui a été prise alors par le ministère.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que la mémoire corporative du ministère se souvient si l'examen entrepris par le juge LeDain se faisait dans le cadre d'un examen législatif d'un projet de loi en particulier ou si cela se faisait en parallèle aux travaux législatifs?

[Traduction]

Savez-vous si cela s'est fait dans le cadre d'un examen législatif ou par l'entremise d'une commission royale?

M. Rowsell: Il s'agissait d'une commission royale qui a fait rapport au Parlement.

Le sénateur Nolin: Ce n'était pas dans le cadre de l'examen d'un projet de loi en particulier?

M. Rowsell: Non.

[Français]

M. Saint-Denis: Je peux vous dire que dans le contexte du gouvernement — pas du gouvernement de l'époque où le rapport LeDain a été publié, mais par après, à la fin des années 1970 et au début des années 80 — il y a eu une initiative de la part des trois ministères: Justice, Santé et Solliciteur général. On voulait préparer un document qui aurait pour but de traiter, dans une certaine mesure, de l'usage du cannabis. Et, pour une raison ou une autre, l'échéancier politique et caetera, a fait que cela n'a pas abouti. L'intérêt que l'on avait à cette époque à vouloir réduire les effets de la criminalisation de la marijuana a diminué durant les années 1980, aux États-Unis plus particulièrement, mais aussi à travers le monde. À ma connaissance, ce qui se passait au niveau international, est que l'on a adopté une position plus sévère face à l'usage des drogues.

Alors, l'intérêt de vouloir décriminaliser a diminué. Maintenant, petit à petit, l'on semble changer encore un petit peu. La pendule fait son voyage traditionnel. Ce n'est pas que le rapport LeDain

it produced no tangible results. A great deal of effort went into the process but no positive results were achieved.

If I recall, the Senate already examined a bill to decriminalize this substance.

Senator Nolin: Twice.

Mr. Saint-Denis: Then, as you can see, some effort has been made. However, no results have been achieved.

Senator Nolin: You have heard the testimony given and listened to the recommendations of other witnesses. To put it bluntly, these individuals cannot all be wrong and you cannot be the only one who is right. How do you reconcile these differences of opinion?

Senator Gigantès: The opposite may also be true, however. These witnesses may all be wrong and the others may be right.

Senator Nolin: Absolutely. There must be a happy medium. How can we go about reconciling these different viewpoints?

Mr. Normand: Which testimony are you referring to?

Senator Nolin: I read to you several excerpts from the Canadian Bar Association's brief. The question was also raised by the Canadian Foundation for Drug Policy. They even wrote to us again recently to provide us with even more evidence. Most of these witnesses told us that we were on the wrong track, and that prohibiting a substance was not the way to go. I believe the proper approach is the one now in place.

I know you will tell me that you received political instructions in favour of a ban and that as a result, Bill C-8 was introduced. Am I to understand that if the House of Commons, through its Health Committee, undertakes an in depth study of drug use in Canada, you are going to help this committee demonstrate that prohibiting the substance is not the only option and that other alternatives can also produce positive results?

English]

Mr. Rowsell: I think everyone wants to see an in-depth, objective analysis of the situation. Whether it is a swing in the pendulum or whatever, the time is now for us to look at the evidence out there. You have heard, as you mentioned, some of the witnesses. During the House committee, we had representations from the international community, the United Nations and the World Health Organization. They would give you a different perspective. I think there is a need for a body to sit down and weigh the evidence on both sides and decide what is right for Canada.

Senator Jessiman: I would like to paraphrase two statements from 1972 regarding this subject. The first statement, made in 1972, was that "now" is the appropriate time for the principled discussion of the use of the law as an instrument for solving social problems about the non-medical use of drugs. Another statement was there is a standing tendency for drug problems to lead to law abuse. Both of those statements were made in 1972.

n'a rien donné, mais malheureusement, il n'a rien donné de concret. Il y a eu des efforts mais cela n'a pas abouti.

Si je me souviens bien, le Sénat avait déjà eu un projet de loi concernant la décriminalisation.

Le sénateur Nolin: Deux fois.

M. Saint-Denis: Alors vous voyez qu'il y a eu des efforts. C'est juste que cela n'a pas abouti.

Le sénateur Nolin: Vous avez assisté aux témoignages et vous avez entendu les recommandations des autres témoins. De façon brutale, ces gens ne peuvent pas tous avoir tort et vous, uniquement, avoir raison; comment peut-on concilier tout cela?

Le sénateur Gigantès: Le contraire aussi est valable, de façon brutale, ces messieurs ne peuvent pas avoir tort et les autres avoir raison.

Le sénateur Nolin: Oui, absolument, c'est exact. Il y a certainement une zone médiane raisonnable qui rejoindrait tout le monde. Comment concilier tout cela?

M. Normand: Par rapport à quel témoignage?

Le sénateur Nolin: Alors je vous ai lu quelques extraits du mémoire du Barreau canadien. La question a été soulevée par le Canadian Foundation for Drug Policy. Ils nous ont même réécrit récemment pour continuer à nous alimenter en éléments de preuve. La plupart de ces témoins nous ont dit que l'on faisait fausse route, la prohibition n'est pas la bonne méthode; la bonne approche est celle qui est suivie ailleurs.

Je comprends que vous allez me dire que vous recevez des instructions politiques qui favorisent la prohibition; l'on introduit un projet de loi C-8. Est-ce que je dois comprendre que si la Chambre des communes, via son comité sur la santé, déclenche une enquête approfondie sur la question de l'usage des drogues au Canada, vous allez aider ce comité à démontrer que la méthode prohibitive n'est pas la seule et que les autres méthodes peuvent aussi produire des résultats efficaces?

[Traduction]

M. Rowsell: Je crois que tout le monde veut une analyse en profondeur et objective de la situation. Qu'il s'agisse d'un retour du pendule ou que sais-je encore, le temps est venu pour nous de nous pencher sur les signes extérieurs. Vous avez entendu, comme vous l'avez dit, certains des témoins. Lors des audiences du comité des communes, des représentants de la communauté internationale des Nations Unies et de l'Organisation mondiale de la santé ont exprimé leurs vues. Ils vous donneraient un point de vue différent. Je crois qu'il est nécessaire qu'un organisme se penche sur la question et fasse la part des témoignages afin de décider ce qui convient pour le Canada.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais paraphraser deux déclarations de 1972 à ce sujet. Dans un premier temps, en 1972, on a dit que le moment était opportun pour procéder à une discussion raisonnée sur le recours à la loi comme moyen de solutionner les problèmes sociaux liés à l'utilisation de drogues à des fins non médicales. On a dit, dans un deuxième temps, que les problèmes liés aux drogues ont tendance à mener à l'usage abusif des lois.

That is how long ago this was. They were making the same statements then.

Senator Gigantès: They have been calling for abolition of the Senate since 1867.

Mr. Rowsell: Yes, those statements were made, but that was a Royal Commission which made a submission to Parliament, and we did not receive direction to do anything differently.

Senator Jessiman: I am sorry, I interrupted.

[Translation]

Senator Nolin: I have two further questions. My second one will focus on drugs not listed in the schedules to our legislation.

What if we were to ask the House of Commons to undertake its study and at the same time, we were to tell them that since they sent us Bill C-8, we have decided to adopt certain urgent measures? What if we told them that we had decided to stay with the existing legislation until the review was conducted, the review to which we have been referring for some time now? What if we were to tell them that upon the conclusion of the committee's work, we would adopt Bill C-8 as is or we would amend it in keeping with the findings of this review?

How would you react to this if I told you that we would be making this decision?

[English]

Mr. Rowsell: I honestly do not know. As I tried to explain, there are a number of administrative advantages to the current bill, Bill C-8. It may seem insignificant, but for manufacturers, pharmacists, and physicians who have to try to balance the requirements between Parts III and IV of the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act, it is a very onerous burden.

Senator Nolin: But it is not urgent.

Mr. Rowsell: It is not urgent.

Senator Nolin: You have told us what is urgent. The rest is to ease the life of professionals.

Mr. Rowsell: Yes.

Senator Nolin: If we consider the LeDain report and what happened after it, we obviously do not want an in-depth study of the usage of drugs in Canada, done by the House of Commons, to receive the same treatment as Mr. Justice LeDain's report received 25 years ago. That is why I am saying that such a study done in the middle of examining Bill C-8, with all the pressure that comes with the examination of the bill, would provide sufficient leverage to at least consider the findings of such an in-depth study. Do you not agree?

Mr. Rowsell: I can only say that, while I have been involved with this bill, under both a Conservative government and a Liberal government, we have been directed to bring forward this legislation. I think the government does want to take the time to

Ces deux déclarations ont été faites en 1972, il y a bien longtemps. On y disait la même chose qu'aujourd'hui.

Le sénateur Gigantès: On demande l'abolition du Sénat depuis 1867.

M. Rowsell: Oui, ces déclarations ont été faites, mais il s'agissait d'une commission royale qui a fait rapport au Parlement et on ne nous a pas ordonné de faire quoi que ce soit différemment.

Le sénateur Jessiman: Je suis désolé, j'ai interrompu le sénateur Nolin.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aurais deux autres questions. Ma deuxième question portera sur la drogue qui n'apparaît sur aucune annexe de nos lois.

Si nous demandions à la Chambre des communes d'entreprendre son examen et par la même occasion, nous leur disions que du fait qu'ils nous aient envoyé un projet de loi C-8, nous avons décidé d'adopter certaines mesures urgentes. Mais pour le reste, nous avons décidé de garder les lois actuelles en attendant que l'examen se fasse, examen auquel nous faisons référence depuis tout à l'heure. À la fin des travaux de ce comité, nous adopterons tel qu'il est le projet de loi C-8 ou nous le modifierons selon les conclusions de cette étude.

Quelle serait votre réponse si je vous disais que nous prenions cette décision?

[Traduction]

M. Rowsell: En toute honnêteté, je ne le sais pas. Comme j'ai essayé de l'expliquer, le projet de loi C-8 dans sa forme actuelle comporte un certain nombre d'avantages d'ordre administratif. Cela semble peut-être sans importance, mais pour les fabricants, les pharmaciens et les médecins qui doivent en arriver à un équilibre entre les exigences des parties III et IV de la Loi sur les aliments et drogues et de la Loi sur les stupéfiants, le fardeau est très lourd.

Le sénateur Nolin: Mais la question n'est pas urgente.

M. Rowsell: Non.

Le sénateur Nolin: Vous nous avez dit ce qui était urgent. Le reste consiste à faciliter la vie aux professionnels.

M. Rowsell: Oui.

Le sénateur Nolin: Si nous considérons le rapport LeDain et ce qui s'est passé par la suite, il est évident que nous ne voulons pas qu'une étude fouillée sur l'utilisation des drogues au Canada, effectuée par la Chambre des communes, se voit réserver le traitement auquel avait eu droit, il y a 25 ans, le rapport du juge LeDain. C'est la raison pour laquelle je dis que les conclusions d'une étude de ce genre effectuée au beau milieu de l'examen du projet de loi C-8, avec toute la pression qui l'accompagne, nous permettraient de prendre une décision éclairée. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Rowsell: Tout ce que je peux dire c'est que, bien que j'aie participé à la préparation de ce projet de loi, tant sous un gouvernement conservateur ou libéral, nous avons reçu instruction de le faire. Je crois que le gouvernement veut prendre

look at the policy issues surrounding substance abuse, and I do not know how much time they wish to take or how they will proceed with it, and then come back with, perhaps, an entirely new piece of legislation or they may exclude marijuana from this bill and put it into a new bill, but we would still have this piece of legislation that we could administer on behalf of Canada.

[Translation]

Mr. Normand: One of the principle, and no doubt the main question that would be examined at the start of a study would surely be the decriminalization of marijuana possession.

This matter could be dealt with quickly with a simple amendment by way of an Order in Council or by amending the Contraventions Act. That could resolve the problem. As far as the structure is concerned, we are implementing a full seizure system.

At present, law enforcement officers must rely either on the provisions of the Narcotic Control Act or, at other times, on the Criminal Code, depending on whether they want to seize a substance or goods related to an offence. It all depends on the situation.

Pursuant to recent Supreme Court of Canada rulings, exceptional powers of seizure have been granted.

We have also had problems recently with a Supreme Court ruling in the case of substances seized in a dwelling-house. What we are proposing would resolve this situation.

The provisions in Part III relate to substances. The system provided for in Part III is much more complex than the existing one. For example, it makes provision for reimbursing people in possession of seized substances which are subsequently destroyed without reason. Such a provision is not in the existing legislation.

Part IV which focuses on inspectors clarifies their powers and ensures that they cannot inspect patient records. This is not in the current legislation. The bill has many things going for it. However, should a study reveal in one, two or three years time that certain substances should be decriminalized or that a softer approach should be taken, the recommended changes could easily be made by way of an Order in Council shifting a substance from one schedule to another or simply eliminating it and inserting it in another piece of legislation.

For this reason, we have no other comments, aside from our comments regarding the witnesses who have criticized the bill and our comments concerning the overall approach taken to marijuana.

When this bill was tabled, we explained it to organizations in Quebec and everywhere across Canada. Recently, I was in British Columbia and I only heard positive things about the bill. This

le temps d'examiner les questions stratégiques entourant la consommation abusive d'alcool et d'autres drogues. Je ne sais toutefois pas combien de temps il veut y consacrer ou comment il s'y prendra pour peut-être en arriver à une toute nouvelle mesure législative ou s'il va soustraire la marijuana de l'application de ce projet de loi pour l'intégrer à une nouvelle mesure législative, mais nous aurions tout de même cette mesure législative que nous pourrions administrer au nom du Canada.

[Français]

M. Normand: Un des facteurs principal présenté puis qui serait sûrement la question primaire en début de révision aurait sûrement trait d'abord et avant tout à la décriminalisation de la possession de la marijuana.

Cet aspect peut être traité de façon très rapide par un simple amendement par un ordre en conseil ou en amendant la loi sur les contraventions. Cela pourrait résoudre le problème. En ce qui a trait à la structure, nous mettons sur pied un système de saisie complet.

À l'heure actuelle, les policiers doivent tantôt utiliser les dispositions de la Loi sur les stupéfiants, et à d'autres occasions, le Code criminel, dépendamment s'ils veulent saisir une substance ou des biens reliés à une offense. Cela est ramené dans un contexte unique.

Il y a des pouvoirs de saisie sans mandat, pour des raisons exceptionnelles qui suivent finalement les décisions récentes de la Cour suprême du Canada.

Nous avons également eu des problèmes récemment dans l'Arrêt de la Cour suprême en ce qui a trait à la saisie dans un contexte où nous nous rendons dans une maison d'habitation. Ce que nous mettons de l'avant réglerait cette situation.

La partie III touche aux dispositions des substances. Nous avons un système complet qui n'est pas présent actuellement. Nous avons un système mais le système de la partie III s'avère beaucoup plus complet. Il a trait justement, par exemple, à des gens en possession de substances saisies et qui sont détruites par la suite sans fondement; nous pourrions les rembourser. Cela n'existe pas actuellement.

La partie IV, qui traite des inspecteurs, clarifie les pouvoirs et s'assure que les inspecteurs ne pourront pas inspecter les dossiers de patients. Cette addition n'est pas là actuellement. Plusieurs choses militent en faveur de la loi. Mais advenant une étude avec des résultats dans une, deux ou trois années qui iraient dans le sens de décriminaliser ou d'adoucir l'approche face à certaines substances, ce sont des choses qui pourraient se faire facilement par ordre en conseil en changeant une substance d'un annexe à un autre ou en la rayant tout simplement et en l'insérant dans une autre loi.

Pour cette raison, nous n'avons pas d'autres commentaires outre certains au sujet de témoins qui sont venus critiqués le projet de loi, sinon en ce qui a trait à l'approche globale face à la marijuana.

Pour le reste, nous avons présenté ce projet de loi au moment où il a été rendu public à des organismes au Québec et un peu partout à travers le Canada. Récemment, j'étais en Colombie-

remains a key issue. It is the question that comes up when we talk about the possession issue.

We feel that this is something that could be resolved very easily with a simple amendment, without having to go the parliamentary route, if Parliament were to decide to recommend, further to the study on marijuana, that the penalties be reduced.

Mr. Saint-Denis: Would it be possible to single out certain components of this bill and recommend that these be implemented, that the remainder of the bill be suspended and that the two existing drug laws be maintained?

Technically, I am not certain that this could be done so easily. This bill forms a whole package and cannot be easily divided into separate components.

Senator Nolin: I understand. We cannot say that we are going to adopt some provisions and reject others.

Mr. Saint-Denis: Given the system of penalties in place for substance-related offences, it would be difficult to devise a system that would correct more specifically the problem to which Mr. Rowsell referred and leave the remaining problems in suspense.

Moreover, you suggested that suspending the bill might prompt the House of Commons to quickly come up with a solution —

Senator Nolin: It is not so much that I want the problem to be handled quickly, but rather that I want some follow-up to these findings. That is my concern.

Mr. Saint-Denis: Based on the committee's findings, we could have a bill that is totally different from the one now before us.

The Standing Committee on Health will not simply look at the marijuana question. It will focus its attention on other narcotics and on the use of drugs and prescription medicines. The issue does not merely involve cannabis.

Senator Nolin: I agree completely. It will be looking at a new approach to drug use and so forth.

Mr. Saint-Denis: It is possible that this bill, even if suspended, may not be the right vehicle to bring about fundamental changes to our approach to drugs.

It is quite possible that we may need a bill which is totally different. There is no point in suspending the bill. Of course, I am going with the assumption that the House of Commons would be prepared to accept a final amendment.

Senator Nolin: Because another scenario is entirely possible.

Senator Beaudoin: I see!

Britannique et tout ce qui en ressort est positif. Cette question reste centrale. C'est la chose chose dont on parle quand on traite de sévices sur la question de la possession.

Nous considérons que c'est quelque chose qui pourrait se résoudre très facilement par un simple amendement sans avoir à passer par tout le processus parlementaire, si le Parlement effectivement décidait de recommander, suite à cette révision en ce qui a trait à la marijuana, que l'on réduise les effets.

M. Saint-Denis: Est-ce que l'on pourrait séparer certains éléments de ce projet de loi et recommander que ces éléments soient mis en vigueur et que l'on suspende le projet de loi et que l'on garde en vigueur les deux lois sur les drogues?

Je ne suis pas certain que techniquement l'on pourrait faire cela si facilement. Ce projet de loi forme un tout qui est difficilement séparable.

Le sénateur Nolin: Oui, je comprends. Nous ne pouvons pas dire que nous en prenons une partie et ne pas prendre l'autre.

M. Saint-Denis: Avec la structure des infractions et la relation des infractions et des pénalités avec les différentes substances, cela serait difficile d'arriver à un régime qui permettrait de corriger plus particulièrement le problème auquel a référé M. Rowsell et puis de laisser le reste en suspens, d'une part.

D'autre part, vous aviez suggéré qu'en suspendant le projet de loi, cela inciterait la Chambre des communes à arriver à une conclusion rapide...

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas tellement d'en arriver à une conclusion rapide mais à tout le moins de donner effet aux conclusions, de là ma préoccupation.

M. Saint-Denis: L'effet que nous pourrions donner aux conclusions, si c'est le genre de conclusions que nous pourrions envisager, c'est que nous pourrions avoir un projet de loi totalement différent de ce que nous avons ici.

Ce que fera le comité permanent sur la santé ne sera pas simplement de regarder la question de la marijuana. Il étudiera aussi les autres stupéfiants, les autres drogues et l'usage des médicaments. Il s'agit de quelque chose de plus fondamental que simplement le cannabis.

Le sénateur Nolin: Je suis entièrement d'accord. C'est une nouvelle approche face à l'usage des drogues et cetera.

M. Saint-Denis: Il est possible que la structure de ce projet de loi, même en suspens, ne serait pas le genre de véhicule utile pour apporter des modifications fondamentales à notre approche sur les drogues.

Il est fort possible que nous ayons besoin d'un projet de loi qui ressemblerait à quelque chose de tout à fait différent. Que nous le gardions en suspens ne donnerait pas grand-chose. Naturellement, cela est toujours basé sur l'hypothèse que la Chambre des communes serait prête à accepter ce qui serait un amendement finalement.

Le sénateur Nolin: Parce qu'il y a une toute autre situation.

Le sénateur Beaudoin: Ah!

Senator Nolin: We may well think that it would be good for Canadians, but again, Canadians have to want this type of review. The last thing we want is to force Canadians make a decision which, in the opinion of many, is not in their interest at this time.

That is why, in my view, an in-depth review is the way to go. If some findings are made, and there always are in this case, we can either choose to follow through on them or not.

We want the findings and the work of this committee to be credible. We have to be able to say to Canadians that we have done some work and achieved results.

The problem with the LeDain report and with the two Senate amendments in the past 25 years is that they have produced no concrete results.

Today, we face a situation in Canada where prohibiting this substance has not given us the results we had hoped for and the population has become increasingly concerned by the use of cannabis because it is the children who are using it. Whether we are talking about two or three million children, this is nonetheless a frightening statistic the department has given us. One quarter of the children between the ages of 15 and 19 use marijuana. These are the children of Canadians and Canadians have the right to be concerned. We have to appeal to them through the work that we are doing.

I am concerned about our sweeping this matter under the rug, adopting a prohibitive bill which definitely has very positive aspects and assigning to a committee, as was done in the early 1970s, or to a very credible judge who did good work, the task of alleviating the fears of Canadians. I am concerned that ultimately, 25 years later, nothing will have changed.

Mr. Normand: The difference is that back then, the issue was examined not by a parliamentary committee, but rather by a royal commission.

[English]

Mr. Rowsell: The big difference here is that the Royal Commission was independent of government. Therefore, the government had to accept or to decline its report. Members of the House will now be conducting the study. Believe me, they have exactly the same concerns as you have expressed, senator.

Senator Doyle: No, they do not.

Mr. Rowsell: I am sorry, but, yes, they do. Many members of the House expressed exactly the same sentiments as have been expressed here today.

Senator Jessiman: Is Bill C-8 exactly the same as Bill C-7?

Mr. Rowsell: No.

Senator Jessiman: Have there been some changes?

Mr. Normand: Just the ones that you were given today, senator.

Le sénateur Nolin: Nous pouvons bien penser ce qui serait bon pour les Canadiens, mais encore faut-il que les Canadiens se sentent interpellés par ce genre d'examen. Notre dernière intention serait de forcer les Canadiens à prendre une décision, ce qui, selon plusieurs, est peut-être contraire à leurs intérêts à l'heure actuelle.

C'est pour cela qu'un examen en profondeur m'apparaît juste. S'il existe des conclusions, et il y en aura toujours, nous voulons les voir appliquer ou nous ne les prendrions pas.

Nous désirons que les conclusions et le travail de ce comité soient crédibles. Il faut que l'on soit capable de dire aux Canadiens ce que nous avons accompli et voici les résultats.

Le problème survenu avec la décision du juge LeDain et avec les deux amendements du Sénat dans les 25 dernières années, a donné 0 exposant 0.

Aujourd'hui, nous sommes dans une situation où le Canada opère dans un processus de prohibition qui ne porte pas les fruits escomptés et la population de plus en plus est préoccupée par l'usage du cannabis parce que ce sont leurs enfants qui les utilisent. Qu'il s'agisse de deux ou trois millions, il n'en reste pas moins qu'il existe une donnée du ministère qui me semble effrayante. Un quart des enfants de 15 à 19 ans utilise du cannabis. Ce sont les enfants des Canadiens. Les Canadiens ont le droit d'être préoccupés. Nous devons les interpeller. Ils doivent se sentir interpellés par le travail que l'on fait.

Je crains que l'on repousse sous le tapis tout cela et que nous passions un projet de loi prohibitif qui a définitivement de très bons côtés et que nous confions à un comité, comme au début des années 1970, ou à un juge très crédible, qui a fait un très bon travail, le soin d'étouffer la préoccupation des Canadiens et en bout de ligne, 25 ans plus tard, rien n'est changé.

M. Normand: La différence est qu'à ce moment-là, ce n'était pas un comité parlementaire qui avait entrepris la révision mais une Commission royale.

[Traduction]

M. Rowsell: La grande différence ici c'est que la commission royale était indépendante du gouvernement. Le gouvernement devait accepter ou rejeter son rapport. Ce sont des députés qui procéderont maintenant à l'examen. Croyez-moi, ils ont exactement les mêmes préoccupations que celles que vous avez exprimées, sénateur.

Le sénateur Doyle: Non, ils ne les ont pas.

M. Rowsell: Je suis désolé, mais ils ont les mêmes préoccupations. Nombre de députés ont exprimé exactement les mêmes sentiments que les vôtres.

Le sénateur Jessiman: Le projet de loi C-8 est-il exactement le même que le projet de loi C-7?

M. Rowsell: Non.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que des changements ont été apportés?

M. Normand: Seulement ceux qu'on vous a remis aujourd'hui, monsieur le sénateur.

Senator Jessiman: Did you know that Great Britain will be striking a royal commission on drugs?

Mr. Rowsell: No, I was not aware of that.

Senator Jessiman: Forget for a moment that you are members of the government.

The Chair: Senator Jessiman, they are here to represent the government.

Senator Jessiman: As individuals who know a lot about this, do not you really agree that —

The Chair: That is an unfair question, Senator Jessiman.

Senator Jessiman: Just a moment, Madam Chair. Do you not agree that it is not the use of drugs that is really the problem it is the abuse of substances, as is the case with alcohol, that is the problem?

Mr. Rowsell: That is the distinction I was trying to make earlier. Many of these substances have very valid medical uses. They are very potent substances, though. Therefore, yes, they are subject to abuse.

In the last few days you have heard about the medical uses of marijuana. We do not have the scientific evidence yet to look at those uses. It is anecdotal information only. People will claim, "Yes, it worked for me." We need to be able to assess, on a scientific basis, whether there is any validity to such claims.

Senator Jessiman: Do not take another 28 years, though.

The Chair: On behalf of my colleagues I thank all of you for your presentations today.

Honourable senators, I suggest that we not do a clause-by-clause study of the bill tonight but that we do it on Tuesday morning.

Senator Nolin: Madam Chair, my caucus has requested that we have a thorough discussion on this bill next Wednesday. Can we do something else on Tuesday and wait until Thursday to look into Bill C-8?

The Chair: That is perfectly acceptable, Senator Nolin. We will try to line up departmental officials to discuss Bill C-28 for Tuesday morning. Barring that, we will deal with Bill C-243 and hear from Election Canada officials.

The committee adjourned.

Le sénateur Jessiman: Saviez-vous que la Grande-Bretagne mettra sur pied une commission royale sur les drogues?

M. Rowsell: Non, je ne le savais pas.

Le sénateur Jessiman: Oubliez pendant un instant que vous êtes fonctionnaire.

La présidente: Sénateur Jessiman, ils sont ici pour représenter le gouvernement.

Le sénateur Jessiman: En tant que particulier qui en savent beaucoup à ce sujet, êtes-vous vraiment d'accord pour dire que...

La présidente: C'est une question injuste, sénateur Jessiman.

Le sénateur Jessiman: Un tout petit instant madame la présidente. N'êtes-vous pas d'accord pour dire que ce n'est pas l'utilisation des drogues qui pose vraiment le problème mais la consommation abusive des substances, comme c'est le cas pour l'alcool?

M. Rowsell: C'est la distinction que j'essayais de faire plus tôt. Quantité de ces substances ont des utilisations médicales très valables. Ce sont toutefois des substances très puissantes. Par conséquent, oui, on en fait une consommation abusive.

Au cours des derniers jours vous avez entendu parler des utilisations médicales de la marijuana. Nous ne disposons pas encore de la preuve scientifique pour nous pencher sur ces utilisations. Il ne s'agit que d'information anecdotique. Les gens prétendent que cela a fonctionné pour eux. Il nous faut être en mesure d'évaluer, sur une base scientifique, la validité de ces prétentions.

Le sénateur Jessiman: Ne prenez pas encore 28 ans toutefois.

La présidente: Au nom de mes collègues je vous remercie tous des exposés que vous nous avez présentés aujourd'hui.

Honorables sénateurs, je suggère que nous ne procédions pas ce soir à l'étude article par article du projet de loi, mais plutôt mardi matin.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, les membres de mon caucus ont demandé que nous discussions en profondeur de ce projet de loi mercredi prochain. Pouvons-nous faire autre chose mardi et attendre jusqu'à jeudi pour examiner le projet de loi C-8?

La présidente: C'est tout à fait acceptable sénateur Nolin. Nous essaierons de faire venir des hauts fonctionnaires du ministère pour discuter du projet de loi C-28 mardi matin. À défaut de quoi, nous examinerons le projet de loi C-243 et entendrons des hauts fonctionnaires d'Élections Canada.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Department of Health:

Bruce Rowsell, Director, Bureau of Drug Surveillance.

From the Department of Justice:

Paul Saint-Denis, Senior Counsel;

Gérard Normand, Counsel;

François La Fontaine, General Counsel, Legislation Section.

Pour le projet de loi C-8:

Du ministère de la Santé:

Bruce Rowsell, directeur, Bureau de la surveillance des médicaments.

Du ministère de la Justice:

Paul Saint-Denis, avocat-conseil;

Gérard Normand, avocat;

François La Fontaine, section de la législation, avocat général.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Tuesday, June 4, 1996

Le mardi 4 juin 1996

Issue No. 14

Fascicule n° 14

First Proceedings on:

Examination of Bill C-28, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment
and operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson Airport

Premier fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-28,
Loi concernant certains accords portant sur le
réaménagement et l'exploitation des
aérogares 1 et 2 de l'aéroport international
Lester B. Pearson

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Berntson)
Doyle	MacDonald (<i>Halifax</i>)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury
Lewis	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stanbury was substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (June 3, 1996).

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) was substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (June 3, 1996).

The name of the Honourable Senator Stewart was substituted for that of the Honourable Senator Lewis (June 4, 1996, 9:30 a.m.).

The name of the Honourable Senator Lewis was substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (June 4, 1996, 10:04 a.m.).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Berntson)
Doyle	MacDonald (<i>Halifax</i>)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Gigantès	Pearson
Jessiman	Stanbury
Lewis	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (Le 3 juin 1996)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (Le 3 juin 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Stewart est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (Le 4 juin 1996, 9 h 30)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (Le 4 juin 1996, 10 h 04)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 30, 1996:

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Davey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 30 mai 1996:

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 4, 1996

(16)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 9:04 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Milne, Nolin, Pearson, Stanbury and Stewart (13).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

For Bill C-28:

From the Department of Transport:

John Desmarais, Director General, Special Projects and Operations Coordination;

Mike Baker, Director, Corporate Issues, Corporate Relations, Policy and Coordination Group.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 30, 1996, the committee commenced its consideration of Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

The Chair made an opening statement.

It was moved by the Honourable Senator Nolin — THAT any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in Committee of Bill C-28 be held no earlier than at the completion of hearing of all witnesses.

It was agreed, — THAT the Steering Committee meeting scheduled for today be postponed until following the appearance of the Minister of Justice on Thursday, June 6, 1996.

It was moved by the Honourable Senator MacDonald, — THAT the committee indicate to the Minister of Transport that his testimony would be very helpful to the committee on Bill C-28 and, — THAT the Minister should appear before the committee.

After debate, it was moved by the Honourable Senator Bryden, — THAT the motion by Senator MacDonald be amended to read: THAT a written invitation to appear be sent today to the Minister of Transport by the Chair, on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, — THAT Senator Bryden table with the committee proposals for amendment to Bill C-28.

Senator Bryden noted that the tabled amendments do not include any amendments to clauses 9 and 10 of Bill C-28, despite the possibility of removing these clauses from the Bill. Senator Bryden explained that this absence is because the correct procedure would be to vote against the clauses standing part of the

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 4 juin 1996

(16)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 04, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Milne, Nolin, Pearson, Stanbury et Stewart (13).

Également présente: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Pour le projet de loi C-28:

Du ministère des Transports:

John Desmarais, directeur général, Projets spéciaux et Services consultatifs;

Mike Baker, directeur, Questions ministérielles, Relations ministérielles, Groupe des politiques et Coordination.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 mai 1996, le comité entame son examen du projet de loi C-28, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

La présidente fait une déclaration liminaire.

L'honorable sénateur Nolin propose — QUE tout vote sur n'importe quelle motion relative au projet de loi C-28, dont serait saisi le comité, n'ait lieu qu'après comparution de tous les témoins.

Il est convenu — QUE la réunion du comité de direction prévue pour aujourd'hui soit reportée après la comparution du ministre de la Justice, le jeudi 6 juin 1996.

L'honorable sénateur MacDonald propose — QUE le comité indique au ministre des Transports que son témoignage serait très utile au comité chargé de l'examen du projet de loi C-28 et — QUE le ministre devrait comparaître devant le comité.

Après débat, l'honorable sénateur Bryden propose — QUE la motion du sénateur MacDonald soit modifiée comme suit: QUE la présidente, au nom du comité, invite par écrit dès aujourd'hui le ministre des Transports à comparaître.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — QUE le sénateur Bryden dépose auprès du comité les propositions d'amendement au projet de loi C-28.

Le sénateur Bryden souligne que les amendements déposés ne comprennent pas d'amendements aux articles 9 et 10 du projet de loi C-28, malgré la possibilité de supprimer ces articles du projet de loi. Le sénateur Bryden explique que, selon la procédure parlementaire, il faut voter contre les articles en question, plutôt

Bill, rather than moving amendments to delete the clauses (*Beauchesne* §698 (6)).

Mr. Desmarais made a statement and, together with Mike Baker, answered questions.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

que proposer des amendements visant à supprimer les articles (*Beauchesne* §698(6)).

M. Desmarais fait une déclaration et, avec Mike Baker, répond aux questions.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 4, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-28, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: We begin today with our study of Bill C-28. However, we have a few housekeeping things to do before we begin our study.

The meeting schedule for this week is as follows: Today, then tomorrow at 3:30, even though the Senate may then be sitting — that is, provided that motion is passed by the house; Thursday at 10:00 a.m.; Monday at 10:00 a.m., and in the afternoon as well, if required. There will also be a steering committee meeting immediately following this meeting this morning so that we can finalize the witness list.

I am prepared to accept a motion this morning that we will not vote on any substantive issues on the bill.

Senator Nolin: I move that motion, namely:

That any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-28 be held no earlier than the completion of hearings of all witnesses.

The Chair: Is that agreed by all members of the committee?

Hon. senators: Agreed.

The Chair: Carried. Thank you, everyone.

Senator Lynch-Staunton: Madam Chair, Perhaps we could have an indication of which witnesses have been confirmed, so that we can prepare for them accordingly?

The Chair: Yes. Tomorrow we have two witnesses who will be specifically discussing the NAFTA arrangements with respect to this particular bill. They include Mr. von Finckenstein and Mr. McIlroy. We then have a witness on the legal and constitutional issue, specifically on the constitutionality of the bill, Mr. Chipeur. On Thursday morning we have the Minister of Justice, and on Monday morning, we have Mr. Monaghan and Mr. MacKay who, again, will be addressing the constitutionality issues surrounding the bill.

Senator Jessiman: As presently drafted?

The Chair: Yes, as presently drafted. They both have copies of the amendments that were circulated to you yesterday.

Senator Beaudoin: Did you say Monday morning?

The Chair: Yes, Monday morning at 10 a.m.

Senator Lynch-Staunton: That is an impressive list. However, there is a conspicuous absentee, namely the Minister of Transport. Can you confirm that he has been invited, and that you know what his reply was to that request?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-28, concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous entreprenons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-28. Mais nous devons cependant régler auparavant quelques questions administratives.

Le calendrier des séances cette semaine s'établit comme suit: Aujourd'hui, puis demain à 15 h 30, même si le Sénat siégera peut-être à ce moment-là — c'est-à-dire à condition que la motion soit adoptée par la Chambre; jeudi à 10 heures; lundi à 10 heures, ainsi qu'en après-midi s'il le faut. Il y aura également une réunion du comité de direction après la séance de ce matin, afin de mettre la dernière main à la liste de nos témoins.

Je suis disposée à accepter ce matin une motion pour que nous ne votions pas sur des questions de fond relatives au projet de loi.

Le sénateur Nolin: Je propose la motion, à savoir:

Que tout examen ou vote sur des motions concernant l'étude du projet de loi C-28 en comité ne puisse avoir lieu avant que tous les témoins aient été entendus.

La présidente: Tous les membres du comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Merci à tous.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, nous pourrions peut-être avoir une indication des témoins qui ont été confirmés, afin de pouvoir nous préparer en conséquence?

La présidente: Oui. Demain, nous entendrons deux témoins qui traiteront des dispositions de l'ALÉNA touchant le projet de loi. Il s'agit de M. von Finckenstein et de M. McIlroy. Nous entendrons ensuite un témoin qui parlera des aspects juridiques et constitutionnels, et plus précisément de la constitutionnalité du projet de loi. Il s'agit de M. Chipeur. Jeudi matin, nous entendrons le ministre de la Justice et lundi matin, M. Monaghan et M. MacKay, qui traiteront eux aussi de la constitutionnalité du projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Tel qu'il est rédigé actuellement?

La présidente: Oui. Ils ont tous les deux copie des amendements qui vous ont été remis hier.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous dit lundi matin?

La présidente: Oui, lundi matin à 10 heures.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est une liste impressionnante. Il y a cependant un absent frappant, soit le ministre des Transports. Pouvez-vous confirmer qu'il a été invité et que vous connaissez sa réponse à cette invitation?

The Chair: Yes, the Minister of Transport was invited. He has sent his officials.

Senator Lynch-Staunton: The Minister of Transport will not be here to discuss the political aspects of this bill, or the policy behind this bill?

The Chair: No. The Minister of Transport will not be here; the Minister of Justice will be here.

Senator Lynch-Staunton: Honourable senators, it is normal for the sponsor of the bill to come before a Senate committee to explain those aspects of the proposed legislation which, for obvious reasons, cannot be covered by his officials. This bill, as was its predecessor, was introduced in the House of Commons by the Minister of Transport — in this case, on behalf of the Minister of Transport. As a technicality, it is his bill. It seems only appropriate that he attend here. In his absence, for whatever reason, he should at least send a parliamentary secretary so that we can delve into those matters touching on public policy, which officials will tell us, with reason, is ground that they cannot go over.

The Chair: The arguments that have been made, over and over, with respect to this particular bill have been focused on the legality and the constitutionality of the bill. That is why we specifically asked for the Minister of Justice, although, at Senator Nolin's request, I also requested the Minister of Transport.

A decision was made that we should focus on the legal and the constitutionality issues surrounding this bill. That is why the Minister of Justice agreed to come before us. In fact, we had hoped that he would come this morning, but he is in cabinet this morning, and asked if we would agree to his coming here on Thursday, which we did.

Senator Nolin: I do not recall that we decided that the hearings would concentrate only on the constitutionality aspect.

The Chair: No. I was not talking about the hearings per se, I was talking about the evidence. Senator Nolin, there will be a steering committee meeting immediately following this meeting with respect to any additional witnesses. The witness list that I gave you this morning was the witness list that we had agreed to until the further steering committee meeting at the end of this morning's meeting.

Senator Nolin: If you recall, I requested some witnesses and your answer was, "Wait until noon, after hearing from the minister." Since then, the minister's testimony has been postponed until Thursday morning. We will have difficulty deciding at the steering committee meeting at noon concerning the future list of witnesses. May I suggest that we postpone the steering committee meeting until Thursday afternoon, after the minister has been heard?

The Chair: Certainly, we can postpone the steering committee until then, at Senator Nolin's request.

La présidente: Oui, le ministre des Transports a été invité. Il a envoyé ses fonctionnaires.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le ministre des Transports ne viendra pas discuter des aspects politiques de ce projet de loi, ni de la politique qui sous-tend le projet de loi?

La présidente: Non. Le ministre des Transports ne viendra pas ici; c'est le ministre de la Justice qui viendra.

Le sénateur Lynch-Staunton: Honorables sénateurs, il est normal que le parrain du projet de loi se présente au comité sénatorial pour expliquer les aspects du projet de loi proposé qui, pour des raisons évidentes, ne peuvent l'être par ses fonctionnaires. Ce projet de loi, tout comme son prédécesseur, a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Transports — dans ce cas-ci, au nom du ministre des Transports. Techniquement, c'est son projet de loi. Il semble tout à fait justifié qu'il se présente devant nous. S'il ne vient pas, peu importe la raison, il devrait au moins au moins envoyer son secrétaire parlementaire afin que nous puissions examiner les questions relatives à la politique publique dont les fonctionnaires ne peuvent discuter, pour des raisons évidentes.

La présidente: Les arguments qui ont été présentés sans cesse au sujet de ce projet de loi ont porté surtout sur sa légalité et sa constitutionnalité. Voilà pourquoi nous avons invité le ministre de la Justice, bien que, à la demande du sénateur Nolin, j'aie aussi invité le ministre des Transports.

Il a été décidé que nous devrions mettre l'accent sur les questions juridiques et constitutionnelles relatives au projet de loi. Voilà pourquoi le ministre de la Justice a accepté de se présenter devant nous. De fait, nous espérons qu'il puisse venir ce matin, mais il a une réunion du Cabinet ce matin et a demandé si nous accepterions qu'il vienne jeudi. Nous avons acquiescé à sa demande.

Le sénateur Nolin: Je ne me souviens pas que nous ayons décidé que les séances devraient porter uniquement sur la constitutionnalité.

La présidente: Non. Je ne parlais pas des séances proprement dites, mais plutôt des témoignages. Sénateur Nolin, il y aura une réunion du comité de direction immédiatement après cette séance, afin de déterminer s'il y aura d'autres témoins. La liste des témoins que je vous ai donnée ce matin est celle sur laquelle nous sommes entendus jusqu'à la prochaine réunion du comité de direction, qui aura lieu après la séance de ce matin.

Le sénateur Nolin: Si vous vous souvenez bien, j'ai demandé certains témoins et vous m'avez répondu d'attendre à midi, après avoir entendu le ministre. Depuis, le témoignage du ministre a été reporté à jeudi après-midi. Nous aurons du mal à prendre des décisions sur la liste future des témoins à la réunion du comité de direction ce midi. Puis-je proposer de reporter la réunion du comité de direction à jeudi après-midi, après que le ministre aura été entendu?

La présidente: Certainement, nous pouvons reporter la réunion du comité de direction à ce moment-là, à la demande du sénateur Nolin.

Senator Stanbury: I wish to remind the Leader of the Opposition and his colleagues that never in the discussion of this bill, nor its predecessor, have they felt that it was desirable to discuss other than the legal and constitutional matters. That has been expressed time and time again.

Many amendments to the bill have been circulated, and the efforts at amending the bill have been directed at dealing with the concerns that the opposition had. It is those amendments that will be the main subject matter of discussions in the committee. They are legal and constitutional matters. I am not quite sure what this diversion to policy matters means, but it seems to be getting off the track that the opposition has followed all the way through.

Senator Nolin: That is very interesting.

Senator MacDonald: You might tell us exactly what Department of Transport officials are doing here today.

Senator Stanbury: They were asked to attend.

Senator MacDonald: Obviously, they were requested, but was it to talk about the very restrictions to which you have just alluded?

Senator Stanbury: I am told that they were requested by you. They were invited, and they came.

Senator Lynch-Staunton: What will they talk about? Will they be limited to talking about the legal and constitutional aspects of the bill?

Senator Stanbury: I have no idea. I will not limit them.

Senator Nolin: Senator Stanbury, I do not know whether you recall, but when we were dealing with Bill C-22, the second witness we heard from was the Minister of Transport. We specifically asked him questions about the principle and the policy behind Bill C-22, which is the ancestor of Bill C-28. We think it is proper to ask the same questions of the new Minister of Transport about the principle of this bill and the facts behind this extraordinary decision of the government.

We think the Minister of Transport should be heard on the specific questions which we already put to the former minister, Mr. Young. There is no trick; no new strategy. It is only the ongoing question of what is behind this thrust.

Senator Stanbury: As I understand it, as a result of that request, the minister was invited.

The Chair: Yes, he was.

We have with us today two witnesses who are prepared to discuss with us the amendments which were distributed to you yesterday. I am prepared to hold steering committee meetings at the request of Senator Nolin at any time. We can continue this debate after we have heard the testimony of the witnesses this morning. However, it would be appropriate to hear from these witnesses now.

Le sénateur Stanbury: Je rappelle au chef de l'opposition et à ses collègues que jamais, durant les discussions concernant ce projet de loi ou son prédécesseur, ils n'ont jugé souhaitable d'examiner autre chose que les aspects juridiques et constitutionnels. On l'a répété à maintes et maintes reprises.

De nombreux amendements au projet de loi ont circulé, et les efforts en vue d'améliorer le projet de loi ont visé à apaiser les craintes de l'opposition. Ce sont ces amendements qui constitueront le principal sujet de discussion du comité. Il s'agit de questions juridiques et constitutionnelles. Je ne sais pas trop ce que signifie cette diversion par rapport aux questions de politique, mais on semble s'éloigner de la ligne que s'est tracée l'opposition jusqu'ici.

Le sénateur Nolin: C'est très intéressant.

Le sénateur MacDonald: Vous pourriez peut-être nous expliquer exactement ce que font les fonctionnaires des Transports ici aujourd'hui.

Le sénateur Stanbury: On les a invités.

Le sénateur MacDonald: Évidemment, on les a invités, mais était-ce pour parler justement des restrictions que vous venez d'évoquer?

Le sénateur Stanbury: On me dit que c'est vous qui les avez invités. Ils ont été invités et ils sont venus.

Le sénateur Lynch-Staunton: De quoi parleront-ils? Devront-ils s'en tenir aux aspects juridiques et constitutionnels du projet de loi?

Le sénateur Stanbury: Je n'en ai aucune idée. Je ne limiterai pas leurs interventions.

Le sénateur Nolin: Sénateur Stanbury, je ne sais pas si vous vous souvenez, mais lorsque nous avons examiné le projet de loi C-22, le deuxième témoin que nous avons entendu était le ministre des Transports. Nous l'avons interrogé précisément sur le principe et la politique qui sous-tendaient le projet de loi C-22, prédécesseur du projet de loi C-28. Nous pensons qu'il convient de poser les mêmes questions au nouveau ministre des Transports au sujet du principe du projet de loi et des faits à l'origine de cette décision extraordinaire du gouvernement.

Nous pensons que le ministre des Transports devrait répondre aux mêmes questions qui ont déjà été posées à l'ancien ministre, M. Young. Il n'y a pas de truc, pas de nouvelle stratégie. C'est toujours la même question de savoir comment s'explique cette décision.

Le sénateur Stanbury: Si je comprends bien, par suite de cette demande, le ministre a été invité à comparaître.

La présidente: Oui, il l'a été.

Nous entendrons ce matin deux témoins prêts à discuter avec nous des amendements qui vous ont été distribués hier. Je suis disposée à tenir les réunions du comité de direction quand le sénateur Nolin le demandera. Nous pouvons poursuivre ce débat après avoir entendu les témoins ce matin. Mais il conviendrait de les entendre maintenant.

Senator Lynch-Staunton: If I may, Madam Chair, do I understand that from now on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will only touch on matters limited to legal and constitutional subjects, that therefore the only minister who will be invited to appear will be the Minister of Justice and that sponsoring ministers of legislation which has been referred to this committee need not appear because we are limited to talking about legalities and not about policy? That is the narrowest definition ever given to this committee since its inception.

As Senator Nolin pointed out, Mr. Rock, when he appeared as our first witness on Bill C-22, urged that Mr. Young be invited because it was impossible for him to deal with questions which will be addressed to him again on Thursday, which questions should normally be directed to the sponsoring minister.

I do not understand the reluctance of this committee to carry on the tradition of inviting the sponsoring minister, or at least the parliamentary secretary, in order to have a full picture of the legislation before us, rather than just a narrow legalistic view. I agree that we have been focusing on that, but we also have many questions on the policy behind this bill; a bill which Senator Kirby has told us the government would like to have passed without amendment.

If the government wants the bill passed without amendment, the minister responsible should come before us and argue that case. It is to help the government in advancing its case that I urge this committee to support a resolution, if necessary, that the Minister of Transport find the time to give us his views and the reasoning behind this legislation which he has reintroduced, and we should certainly accommodate his schedule in that regard.

Senator MacDonald: In the *Toronto Star* of June 3 there is an article written by a very eminent journalist, Mr. Edison Stewart — who is with us today — in which he quotes the Minister of Transport as follows:

I am not taking a position which is up to the judge to make... because that decision, as to where the level of profits should be —

— and of course we know what he is talking about there —

— is before the courts and it would be inappropriate for me to comment on it further.

The Minister of Justice took advantage of the opportunity to revive Bill C-22, the only difference being a numbering change. The amendments which were to be proposed by the Liberal senators were described at some length by Senator Kirby in the Senate last week. We received those amendments yesterday. There was some confusion as to who the witnesses would be this morning. As a matter of fact, we did not know who the witnesses were to be until we walked in just now. We certainly had every reason to assume that we would be hearing from representatives of the Department of Justice or from the minister.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avec votre permission, madame la présidente, dois-je comprendre que, désormais, le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ne s'intéressera qu'aux aspects juridiques et constitutionnels et donc que le seul ministre qui sera invité à comparaître sera le ministre de la Justice et que les ministres qui parrainent les projets de loi renvoyés à notre comité ne seront pas tenus de comparaître parce que nous nous limiterons aux aspects juridiques et ne parlerons pas des politiques? C'est la définition la plus étroite jamais donnée au mandat du comité depuis que le comité existe.

Comme l'a fait remarquer le sénateur Nolin, lorsqu'il a comparu à titre de premier témoin sur le projet de loi C-22, M. Rock a demandé que M. Young soit invité parce qu'il ne pouvait pas répondre aux questions qui lui seront posées à nouveau jeudi prochain, questions qu'il faudrait normalement adresser au ministre qui parraine le projet de loi.

Je ne comprends pas pourquoi le comité hésite à poursuivre la tradition consistant à inviter le ministre qui parraine le projet de loi ou tout au moins son secrétaire parlementaire, afin d'avoir un tableau complet du projet de loi à l'étude, au lieu de nous limiter à un point de vue strictement juridique. Je conviens que nous avons insisté là-dessus, mais nous nous posons aussi de nombreuses questions sur la politique à l'origine de ce projet de loi que, comme nous l'a déclaré le sénateur Kirby, le gouvernement aimerait faire adopter sans amendement.

Si le gouvernement veut que le projet de loi soit adopté sans amendement, le ministre responsable devrait venir ici et faire valoir son point de vue. C'est pour aider le gouvernement à faire avancer sa cause que je demande au comité d'appuyer une résolution, s'il le faut, pour que le ministre des Transports trouve le temps de nous donner son point de vue et le raisonnement justifiant ce projet de loi qu'il a déposé de nouveau. Nous serions certainement disposés à l'accueillir quand son emploi lui permettra de venir.

Le sénateur MacDonald: Dans le *Toronto Star* du 3 juin, il y a un article écrit par un très éminent journaliste, M. Edison Stewart — qui est avec nous aujourd'hui — dans lequel il cite le ministre des Transports comme suit:

Je ne prends pas une décision qu'il revient au juge de prendre... parce que la question du niveau des profits...

...et nous savons évidemment de quoi il parle...

...est actuellement devant les tribunaux et qu'il ne conviendrait pas que je fasse d'autres commentaires à ce sujet.

Le ministre de la Justice a profité de l'occasion pour faire renaître le projet de loi C-22, en le changeant tout simplement de numéro. Les amendements qui devaient être proposés par les sénateurs libéraux ont été décrits en détail par le sénateur Kirby au Sénat la semaine dernière. Nous ne les avons reçus qu'hier. Il y a eu une certaine confusion quant aux témoins qui seraient entendus ce matin. D'ailleurs, nous ne savions pas qui étaient les témoins avant d'entrer dans cette salle. Nous avons évidemment toutes les raisons de croire que nous entendrions des représentants du ministère de la Justice ou le ministre lui-même.

This is Mr. Anderson's bill. He revived the bill. For the life of me, I do not see why he cannot make himself available, as Senator Lynch-Staunton says.

I move that this committee indicate that Mr. Anderson's testimony would be very helpful to the committee, and that he should appear before us.

The Chair: We have a motion on the floor. Senator MacDonald has requested to have the Minister of Transport appear before this committee.

Senator Bryden: Is your motion that the Minister of Transport be invited to appear before the committee?

Senator MacDonald: Yes, that the committee considers that it would be most helpful if Mr. Anderson appear before the committee, and that he make room in his agenda to do so.

Senator Bryden: It is my understanding that such an invitation has already gone forward to the Minister of Transport.

Senator Lynch-Staunton: That is right, but if it comes from the full committee, it may carry greater weight.

Senator Bryden: Madam Chair, is it correct that an invitation has gone forward?

The Chair: A verbal invitation was extended to the Minister of Transport; not a formal, written invitation.

Senator Lynch-Staunton: That is the way things are usually done, and usually the ministers reply affirmatively.

Senator Bryden: May I make a suggestion? In order that we do not have to deal with these motions one at a time, although we are prepared to do that if it becomes necessary, I suggest that the Chair may wish to put the invitation in writing to the minister. It will then be the minister's decision whether to appear or not.

The Chair: At the conclusion of this meeting, I will put in writing an invitation to Mr. Anderson.

Senator MacDonald: Please indicate that it was the wish of the entire committee that the invitation be extended.

The Chair: I will so do.

Shall we now hear from our witnesses?

Senator Lynch-Staunton: We are looking forward to that, but let us try to follow the correct procedure. We have talked about amendments, but there are no amendments on the table. If the witnesses are here to discuss amendments, the amendments should be tabled so that they are part of the record. We received, at the last minute, a memo saying that these amendments will be proposed by Liberal senators. Until they are, we do not have them before us.

Senator Bryden: Would it be appropriate to move these amendments now?

The Chair: No, but it is appropriate to table the amendments now.

Senator Bryden: I am prepared to do that. I will table the amendments.

Il s'agit du projet de loi de M. Anderson. Il l'a remis au *Feuilleton*. Pour ma part, je ne vois vraiment pas pourquoi il ne peut pas se mettre à notre disposition, comme l'a déclaré le sénateur Lynch-Staunton.

Je propose que le comité indique que le témoignage de M. Anderson lui serait très utile et que le ministre devrait comparaître.

La présidente: Une motion a été présentée. Le sénateur MacDonald a demandé que le ministre des Transports compareisse devant le comité.

Le sénateur Bryden: Votre motion est-elle que le ministre des Transports soit invité à comparaître devant le comité?

Le sénateur MacDonald: Oui, que le comité considère qu'il serait très utile que M. Anderson compareisse devant lui et que le ministre trouve le temps de le faire.

Le sénateur Bryden: Je crois comprendre qu'une telle invitation a déjà été faite au ministre des Transports.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact, mais si elle vient de l'ensemble du comité, elle aurait peut-être plus de poids.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, est-il exact qu'une invitation a été faite?

La présidente: Une invitation a été faite oralement au ministre des Transports; il n'y a pas eu d'invitation officielle par écrit.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est habituellement ainsi qu'on procède et, d'habitude, le ministre accepte.

Le sénateur Bryden: Puis-je faire une suggestion? Afin de ne pas devoir adopter de motions à chaque fois, même si nous sommes prêts à le faire au besoin, je suggère que la présidente envoie une invitation par écrit au ministre. Le ministre décidera alors s'il veut comparaître ou non.

La présidente: Après cette séance, j'enverrai une invitation par écrit à M. Anderson.

Le sénateur MacDonald: Veuillez indiquer que tout le comité souhaitait qu'il soit invité.

La présidente: Je n'y manquerai pas.

Pouvons-nous entendre nos témoins?

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous avons hâte de les entendre, mais essayons de procéder correctement. On a parlé d'amendements, mais aucun n'a été proposé. Si les témoins sont ici pour discuter d'amendements, ces amendements devraient être déposés afin qu'ils figurent au compte rendu. Nous avons reçu, à la dernière minute, une note indiquant que ces amendements seront proposés par les sénateurs libéraux. Tant qu'ils ne l'auront pas été, ils n'existent pas officiellement.

Le sénateur Bryden: Convient-il de les adopter maintenant?

La présidente: Non, mais il convient de les déposer.

Le sénateur Bryden: Je suis prêt à le faire. Je dépose les amendements.

Senator Lynch-Staunton: How can you table them if you are not proposing them? We are doing things a little back to front. Usually, when a bill is before a committee it is discussed with witnesses in order for senators to get a better appreciation of the views on it and of the bill itself. Even before we have had a chance to discuss this bill, we are told that it will be amended. It is normal that we have a discussion first, after which the amendments are presented. Then, with a better appreciation of the bill, we can better appreciate the amendments. However, here we are being told to look at and discuss the amendments right away, and the bill becomes secondary. That is not the way to proceed, Madam Chair.

The Chair: Senator Lynch-Staunton, it is the way in which this committee has proceeded. We proceeded that way with Bill C-8 only last week.

Senator Lynch-Staunton: With Bill C-8, you presented the amendments on the first day, before any witnesses appeared.

The Chair: No, we tabled a series of amendments when we had departmental officials before us, so that they could go through them with us and tell us exactly how those amendments would affect the interpretation of the bill. It is my understanding that we can only move amendments when we are in a clause-by-clause study of the bill. We are not in a clause-by-clause study of the bill at this particular point in time.

My understanding is that we can table the amendments. We can then ask our officials to discuss those amendments with us this morning, to explain those amendments to us, and to answer any questions that senators might have about those amendments as to whether they meet your expectations or requirements or needs. However, we will not move those amendments until we actually get into the clause-by-clause study at some future meeting of this committee.

Senator Lynch-Staunton: These are amendments proposed by Liberal senators. Why do we ask the departmental officials to explain them? These are amendments, according to the memo dated yesterday, to be proposed by the Liberal senators. It would be up to the Liberal senators to explain them, not the departmental officials. The departmental officials are here to defend the bill. They do not have any amendments with them. They are here to discuss a bill which the government has said it wants passed without amendment. Now we are told that there are amendments to be proposed by the Liberal senators, not by departmental officials. Our colleagues certainly can enlighten us.

Senator Bryden: Madam Chair, it is certainly in keeping with the procedure that I have seen, in the little time that I have been here, if the amendments are tabled. The departmental officials can address the bill which is before them. It would be open, I take it, in the interests of time, to ask them whether or not the amendments, if they are indeed proposed, would address some of the current concerns that have been raised. That is what I would propose to do as against going through the bill, which has been before a committee at some point for two years. Many of the

Le sénateur Lynch-Staunton: Comment pouvez-vous les déposer si vous ne les proposez pas? Nous procédons un peu à l'envers. D'habitude, quand un projet de loi est à l'étude en comité, on en discute avec les témoins afin que les sénateurs se fassent une meilleure idée des points de vue à son sujet. Avant même d'avoir eu l'occasion de discuter du projet de loi, on nous dit qu'il sera modifié. Normalement, nous avons d'abord une discussion, puis les amendements sont présentés. Connaissant mieux le projet de loi, nous pouvons alors mieux évaluer les amendements. Mais ici, on nous dit qu'il faut examiner les amendements et en discuter tout de suite, et le projet de loi devient secondaire. Ce n'est pas la façon de procéder, madame la présidente.

La présidente: Sénateur Lynch-Staunton, c'est la façon de faire du comité. Nous avons procédé ainsi aussi récemment que la semaine dernière au sujet du projet de loi C-8.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans le cas du projet de loi C-8, vous avez présenté les amendements le premier jour, avant que nous commencions à entendre les témoins.

La présidente: Non, nous avons déposé une série d'amendements lorsque les fonctionnaires ministériels sont venus témoigner, afin qu'ils puissent les passer en revue avec nous et nous dire exactement en quoi ils modifieraient l'interprétation du projet de loi. Si je comprends bien, nous ne pouvons adopter des amendements que lorsque nous procédons à l'étude article par article du projet de loi. Nous n'en sommes pas là actuellement.

Je crois que nous pouvons déposer les amendements. Nous pouvons ensuite demander aux fonctionnaires d'en discuter avec nous ce matin, de nous expliquer les amendements et de répondre à toute question que les sénateurs peuvent se poser pour déterminer s'ils répondent à leurs attentes, leurs exigences ou leurs besoins. Mais nous ne nous prononcerons pas sur ces amendements tant que nous ne procéderons pas à l'étude article par article, à une séance future du comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il s'agit d'amendements présentés par les sénateurs libéraux. Pourquoi demandons-nous aux fonctionnaires de les expliquer? D'après la note de service datée d'hier, il s'agit d'amendements à proposer par les sénateurs libéraux. Il reviendrait aux sénateurs libéraux de les expliquer, pas aux fonctionnaires. Les fonctionnaires sont ici pour défendre le projet de loi. Ils n'ont aucun amendement à présenter. Ils sont ici pour discuter d'un projet de loi que le gouvernement voudrait faire adopter sans amendement. On nous affirme maintenant que des amendements seront proposés par les sénateurs libéraux, pas par les fonctionnaires. Nos collègues peuvent certainement éclairer notre lanterne.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, c'est sûrement conforme à la procédure que j'ai vue, depuis le peu de temps que je suis ici, lorsque des amendements sont déposés. Les fonctionnaires peuvent discuter du projet de loi qui est devant eux. Pour gagner du temps, nous aurions la liberté, je crois, de leur demander si les amendements, en supposant qu'ils soient proposés, apaisent certaines inquiétudes qui ont été soulevées. C'est ce que je proposerais de faire plutôt que de passer en revue le projet de loi, qui est étudié en comité depuis deux ans. Bon

positions are quite well known. That would give us the opportunity to not only consider the bill, but ask questions of these officials concerning the amendments, if they wish to comment on them, without the necessity of having to then recall the officials.

It has been my experience with the committee, at least up to this stage, that everyone has cooperated in an attempt to deal with the issues before us substantively and objectively, and in order to move the proceedings along. I would assume that that is the same position that we would be taking now. I am prepared to table the amendments, if that is the wish of the chair.

Senator Beaudoin: On the question of procedure, if Senator Bryden is about to table the amendments, I take it that the Liberal senators have made their choice, and what they want here is a debate and questions to the various witnesses on the amendments. In other words, you have made up your mind that you want some amendments.

Senator Kirby's speech was in two parts. He said that the government preferred the bill without amendment, but that amendments may be proposed. Now we hear this morning, and I want to be clear on this, that if the amendments are tabled, and if we want a debate on the amendments, it is because the only thing that will be before this committee are the amendments on the bill.

Senator Bryden: If I could reply to that, I think the position is really quite clear: The government is perfectly prepared to have the bill without amendments. Our position is that it is legal, constitutional, and so on. If it comes down to that, the members on this committee are prepared to report the bill as is, without amendments.

However, we believe that, in the interests of moving the bill along, and in the interests of all of the discussion and so on that has gone before, it would be preferable to have the amendments before us. I know you had considerable concerns, as did other senators, as to whether the amendments address their concerns with respect to the bill. I think we need to be very clear that the members on this side are perfectly prepared — and we could do it today, if you wish — to report the bill without amendment.

However, we are saying that, at the time of second reading, in fairness to the house, Senator Kirby indicated that, given the history of the bill, we would be prepared to introduce amendments which the government believes, and which senators believe, address at least a good number of the constitutional issues that were raised previously.

Senator Beaudoin: The issues which were raised last year.

Senator Bryden: Yes. In the interests of trying to be as open as possible — and I certainly was part of the discussion yesterday to see if there was some way in which we could at least get the amendments into your hands before today's meeting — it was decided that we would put those amendments before you. That would give us the opportunity to discuss the bill in its original form, and thus have some idea of what amendments would address our concerns.

nombre des points de vue sont bien connus. Cela nous donnerait l'occasion non seulement d'examiner le projet de loi mais aussi d'interroger les fonctionnaires sur ces amendements, s'ils veulent donner leur avis, sans qu'il faille les convoquer à nouveau.

D'après mon expérience au comité, jusqu'ici tout au moins, tout le monde a coopéré pour tenter d'analyser à fond et objectivement les questions dont nous avons été saisis et afin de faire avancer les dossiers. Je suppose que nous allons adopter la même attitude maintenant. Je suis disposé à déposer les amendements, si la présidente le souhaite ainsi.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet de la procédure, si le sénateur Bryden est sur le point de déposer les amendements, je suppose que les sénateurs libéraux ont fait leur choix et que ce qu'ils veulent, c'est un débat et des questions aux divers témoins sur les amendements. Autrement dit, vous avez décidé que vous voulez des amendements.

Le discours du sénateur Kirby comprenait deux parties. Il a déclaré que le gouvernement préférerait que le projet de loi soit adopté sans amendement, mais que des amendements pouvaient être proposés. On nous dit ce matin, et je voudrais que ce soit clair, que si des amendements sont déposés, et si nous voulons en débattre, c'est parce que le comité étudiera uniquement les amendements au projet de loi.

Le sénateur Bryden: Si je peux répondre, je pense que la position est très claire: le gouvernement est tout à fait disposé à adopter le projet de loi sans amendement. Nous estimons qu'il est légal, constitutionnel, et cetera. À la limite, les membres du comité sont prêts à faire rapport du projet de loi tel qu'il est, sans amendement.

Nous croyons cependant que, pour faire avancer rapidement le projet de loi et compte tenu de toutes les discussions qui ont eu lieu jusqu'ici, il serait préférable d'adopter les amendements qui sont devant nous. Je sais que vous vous préoccupez beaucoup, tout comme d'autres sénateurs, de savoir si les amendements dissipent vos inquiétudes au sujet du projet de loi. Je pense qu'il faut établir très clairement que les membres de ce côté sont tout à fait disposés — et nous pourrions le faire aujourd'hui, si vous le voulez — à faire rapport du projet de loi sans amendement.

Nous déclarons toutefois que, lors de la deuxième lecture, pour être juste envers la Chambre, le sénateur Kirby a indiqué que, compte tenu des antécédents du projet de loi, nous serions prêts à proposer des amendements qui, de l'avis du gouvernement et de l'avis des sénateurs, règlent au moins un bon nombre des questions constitutionnelles qui ont été soulevées auparavant.

Le sénateur Beaudoin: Elles ont été soulevées l'an dernier.

Le sénateur Bryden: Oui. Afin d'essayer d'être le plus ouverts possible — et j'ai participé aux discussions d'hier pour savoir si nous pouvions au moins tenter de vous faire parvenir les amendements avant la séance d'aujourd'hui — il a été décidé de vous proposer ces amendements. Cela nous donne la possibilité de discuter du projet de loi dans son état original et de nous faire une idée des amendements qui dissiperaient nos craintes.

Senator Nolin said, in relation to policy, that there are no tricks here. Believe me, there are no tricks here, either. We are simply trying to move the matter forward.

Senator Jessiman: Through you, Madam Chair, to the senator, is it clear, as Senator Kirby said, that if no one on this side is prepared to move or second these amendments, they will not be moved or seconded by anyone? If no one on this side is prepared to move or second the amendments, whatever they may be, will there be no amendments moved or seconded by this committee?

Senator Bryden: I do not know that I am in a position to answer that question.

Senator Jessiman: That is what he said in the house. That is what the Leader of the Government said, as I understand it, as part of her remarks. Only if we insisted upon them would those amendments be moved and seconded. My question to you, or through you to others is: if we on this side are not prepared to move or second any of those amendments, or any amendments, do we assume that these amendments will not be moved or seconded and that the bill will go through as presently before us? Could we have an answer to that? If you are not trying to hide anything, tell us.

Senator Lynch-Staunton: He is tabling the amendments for discussion, so I assume he will propose them in due course.

Senator Bryden: I do not recall the exact words that you quoted and, as you know, I would not therefore accept them as such. I will say what I said before, and that is that the bill is before us. The government has taken the position consistently that the bill is legal, constitutional, and within Parliament's right to pass.

Throughout the history of the bill, however, there have been various concerns raised with certain aspects of the bill, and a great deal of effort was made over two years to try to address those concerns. We have here the attempts to address them.

As we proceed, it may be that the folks on the other side will take the position that their concerns about the legality and constitutionality of the original bill no longer exist. I wanted to take a position that said, "Let's get everything before us, and let's proceed through the committee. Then, if the amendments are required, we will deal with those at that time." Whether they are proposed by your side or by our side, or however that works, believe me I have not gone down the road to the technical aspects of that. I just think that, in fairness, it would be good to have before us not only the original bill but the suggested solutions to any difficulties that have been anticipated might arise before the committee. If you, or we, wish to ask witnesses whether these amendments address those concerns, then the amendments would be available to us here.

The Chair: I have two points, and then I hope we can go on with the witnesses.

Le sénateur Nolin a déclaré, au sujet de la politique, qu'il n'y a pas de truc. Croyez-moi, il n'y a pas de truc ici non plus. Nous essayons simplement de faire avancer le dossier.

Le sénateur Jessiman: Par votre entremise, madame la présidente, je demande au sénateur s'il est clair, comme l'a déclaré le sénateur Kirby, que si personne de ce côté n'est disposé à proposer ou à appuyer ces amendements, ils ne le seront pas par quelqu'un d'autre? Si aucun membre de ce côté n'est prêt à proposer ou à appuyer les amendements, peu importe lesquels, le comité ne proposera ou n'appuiera aucun amendement?

Le sénateur Bryden: Je ne pense pas être en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Jessiman: C'est ce qu'il a déclaré en Chambre. C'est ce qu'a affirmé le leader du gouvernement, si je comprends bien, dans ses remarques. Ces amendements ne seraient proposés et appuyés que si nous insistions pour qu'ils soient adoptés. Je vous pose la question suivante ou je la pose aux autres par votre entremise: si nous, de ce côté, ne sommes pas disposés à proposer ou à appuyer aucun de ces amendements, ni d'autre amendement, pouvons-nous supposer que ces amendements ne seront pas proposés ni appuyés et que le projet de loi sera adopté tel que présenté? Pourrions-nous obtenir une réponse à cette question? Si vous n'essayez pas de cacher quelque chose, répondez-nous.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il dépose les amendements pour qu'on en discute, alors je suppose qu'il les proposera le moment venu.

Le sénateur Bryden: Je ne me souviens pas des mots exacts que vous avez cités et, comme vous le savez, je ne les accepte pas comme tels. Je répète ce que j'ai déjà dit, à savoir que le projet de loi est devant nous. Le gouvernement a toujours maintenu que le projet de loi est légal, constitutionnel et que le Parlement a le droit de l'adopter.

Tout au long de l'histoire de ce projet de loi, cependant, on a exprimé diverses préoccupations quant à certains aspects du projet de loi et on n'a ménagé aucun effort depuis deux ans pour tenter de dissiper ces craintes. Nous en avons ici la preuve.

Au fil du débat, il se pourrait bien que les membres d'en face décident que leurs préoccupations concernant la légalité et la constitutionnalité du projet de loi dans son état original sont disparues. Je voulais adopter la position qui consiste à tout mettre sur la table, puis à en discuter en comité. Puis, s'il faut des amendements, nous y verrons en temps et lieu. Qu'ils soient proposés par nous ou par les membres d'en face, ou peu importe la façon de procéder, croyez-moi, je n'ai pas réfléchi aux aspects techniques de la chose. Je pense simplement qu'en toute équité, il serait bon d'avoir devant nous non seulement le projet de loi dans son état original, mais aussi les solutions proposées aux difficultés qui ont été prévues. Si vous souhaitez, ou si nous le souhaitons nous-mêmes, demander aux témoins si ces amendements apaisent ces préoccupations, alors les amendements seraient à notre disposition.

La présidente: J'ai deux remarques, puis j'espère que nous pourrions entendre les témoins.

First, Senator Jessiman, to be clear on the point that you made, there is no seconder required for a motion in this committee. Second, the procedure that we are following this morning in discussing some amendments with Mr. Desmarais, and in this case Mr. Baker, is identical to the procedure that we followed on December 13, 1994. At that time, our witnesses were Mr. Desmarais and Mr. Pigeon, who I understand is no longer with the department. We are proceeding in an identical fashion to the way in which we proceeded at that time.

Senator Lynch-Staunton: Is Senator Bryden tabling the amendments on behalf of Liberal senators and the Government of Canada?

The Chair: He is tabling them on his own behalf.

Senator Lynch-Staunton: Do these amendments have the sanction of the government? Since the officials are here to discuss them, I assume the government supports them.

Senator Bryden: I do not know the answer to that question.

Senator Lynch-Staunton: May I ask, then, who prepared these amendments?

Senator Nolin: Who wrote them?

Senator Lynch-Staunton: It would be good to know the origin of the amendments.

Senator Bryden: The amendments were prepared by the government, but whether they were prepared solely for my use or not, I do not know. The intention is to put them before the committee.

Senator Lynch-Staunton: Senator Bryden, I am anxious to hear the witnesses, too. These amendments in form and content, with few exceptions, are exactly the same in form, content, presentation and type as those that Minister Rock brought to us, whenever that was. Therefore, can we assume that these have the approval of the Government of Canada, since they have been prepared by the Government of Canada for presentation to this committee? These are government amendments; proposed amendments, in other words.

Senator Bryden: As you have indicated, senator, the fact that many of these amendments were prepared with Bill C-22 in mind — and there have been some changes and slight adjustments to the amendments to address certain additional concerns — is an indication to our committee that the government is prepared to support the amendments, if indeed the committee requires them.

Senator Lynch-Staunton: This is turning into a silly joke. In December of 1994, we received amendments with a code at the top which read "003-002.01a FOR USE IN PARLIAMENT, Clause 3, Page 2". In June of 1996, we receive a sheet of paper with "003-002.01a FOR USE IN PARLIAMENT, Clause 3, Page 2." It is exactly the same. The first one was prepared and presented on behalf of the Government of Canada when Mr. Desmarais and Mr. Pigeon were here. Now Mr. Desmarais is here with another colleague, I assume to defend the same amendment on behalf of the Government of Canada.

Premièrement, sénateur Jessiman, pour s'entendre clairement au sujet de votre argument, il n'est pas nécessaire que quelqu'un appuie une motion présentée à notre comité. Deuxièmement, la procédure que nous suivons ce matin pour discuter de certains amendements avec M. Desmarais et avec M. Baker est identique à celle que nous avons suivie le 13 décembre 1994. À ce moment-là, nos témoins étaient M. Desmarais et M. Pigeon, qui n'est plus au ministère, je crois. Nous procédons exactement comme nous l'avons fait à ce moment-là.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Bryden dépose-t-il les amendements au nom des sénateurs libéraux et du gouvernement du Canada?

La présidente: Il les dépose en son nom personnel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces amendements sont-ils appuyés par le gouvernement? Étant donné que des fonctionnaires sont ici pour en discuter, je suppose que le gouvernement les appuie.

Le sénateur Bryden: Je ne saurais répondre à cette question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Alors, puis-je demander qui les a préparés?

Le sénateur Nolin: Qui les a rédigés?

Le sénateur Lynch-Staunton: Il serait bon de connaître l'origine des amendements.

Le sénateur Bryden: Les amendements ont été préparés par le gouvernement, mais je ne saurais dire s'ils l'ont été seulement pour mon usage. Le but consiste à les déposer devant le comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Sénateur Bryden, j'ai hâte d'entendre les témoins moi aussi. La forme et le contenu de ces amendements sont identiques à ceux que nous a présentés le ministre Rock, je ne me souviens plus quand. Pouvons-nous donc supposer qu'ils sont approuvés par le gouvernement du Canada, étant donné qu'ils ont été préparés par le gouvernement du Canada pour être présentés à notre comité? Ce sont des amendements du gouvernement, des amendements proposés, autrement dit.

Le sénateur Bryden: Comme vous l'avez indiqué, sénateur, le fait que beaucoup de ces amendements aient été préparés en fonction du projet de loi C-22 — et il y a eu quelques changements et des modifications mineures pour répondre à d'autres préoccupations — indique à notre comité que le gouvernement est disposé à les appuyer, si le comité exige que ces amendements soient approuvés.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est en train de devenir une blague ridicule. En décembre 1994, nous avons reçu des amendements portant, dans le coin supérieur, le code «003-002.01a À L'USAGE DU PARLEMENT, Article 3, page 2». En juin 1996, nous recevons une feuille portant le code «003-002.01a À L'USAGE DU PARLEMENT, Article 3, page 2». C'est exactement la même chose. La première a été préparée et présentée au nom du gouvernement du Canada lorsque M. Desmarais et M. Pigeon sont venus nous voir. Aujourd'hui M. Desmarais est venu avec un autre collègue, je suppose pour

I want to establish the role of Mr. Desmarais and his colleague in discussing these amendments. Are they discussing them on behalf of the government, which prepared similar amendments for discussion here in December? Or are they just looking at them casually and saying, "Well, Senator Bryden has brought them down, so let us have a look at them"? I want to know how seriously we must take these amendments.

Senator Bryden: The position is that these amendments were prepared by the Government of Canada for use by this committee. We can propose them to the committee and they would be acceptable to the government.

Senator Lynch-Staunton: These are government amendments. Thank you, Madam Chair.

The Chair: Thank you. I think we are prepared now to hear from Mr. Desmarais and from Mr. Baker.

Senator Beaudoin: Are the amendments tabled?

The Chair: Let us have a formal motion to ensure that it is clear.

Senator Bryden has tabled the amendments which he has brought to this committee. Is it agreed that they be tabled with the committee, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Bryden: I believe these amendments were circulated to all the members of the committee.

Senator Lynch-Staunton: Yes, better late than never, I suppose.

The Chair: I would now invite Mr. Desmarais and Mr. Baker to begin their presentation.

Mr. John Desmarais, Director General, Special Projects, Operations Coordinator, Department of Transport: Madam Chairman, I have appeared before this committee previously in connection with Bill C-22, as well as at the inquiry which concerned itself with the cancellation of the agreements. I have not prepared a formal statement to present to senators this morning.

I would reiterate that it has been, and still is, the government's position that the opponents of this bill and the cancellation are entitled to their out-of-pocket expenses, minus lobbyist fees, and that is the limit of it. The amendments that have been tabled with the committee, which I looked at last night and this morning, allow for that and only that. The position of the government has not changed; it is more that the form of the bill has changed with these amendments.

With those brief comments, Madam Chairman, I am prepared to answer any questions committee members may have.

Senator Bryden: Madam Chair, could you ask Mr. Desmarais to introduce the other witness who is accompanying him?

The Chair: The other witness is Mike Baker, Director, Corporate Issues, Policy and Coordination, Department of Transport.

défendre le même amendement au nom du gouvernement du Canada.

Je voudrais établir le rôle de M. Desmarais et de son collègue dans la discussion sur ces amendements. Parlent-ils au nom du gouvernement, qui a préparé des amendements semblables pour que nous en discutons ici en décembre? Ou y jettent-ils un coup d'oeil rapide et se disent-ils que le sénateur Bryden les a apportés et qu'ils pourraient en discuter? Je veux savoir à quel point nous devons prendre ces amendements au sérieux.

Le sénateur Bryden: Ces amendements ont été préparés par le gouvernement du Canada à l'usage de notre comité. Nous pouvons les proposer au comité et ils seraient acceptables aux yeux du gouvernement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce sont des amendements du gouvernement. Merci, madame la présidente.

La présidente: Merci. Je crois que nous sommes prêts à entendre M. Desmarais et M. Baker.

Le sénateur Beaudoin: Les amendements sont-ils déposés?

La présidente: Adoptons une motion officielle afin que tout soit clair.

Le sénateur Bryden a déposé les amendements qu'il a apportés au comité. Êtes-vous d'accord pour qu'ils soient déposés au comité, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Bryden: Je crois que ces amendements ont été remis à tous les membres du comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, mieux vaut tard que jamais, je suppose.

La présidente: J'invite maintenant M. Desmarais et M. Baker à commencer leur présentation.

M. John Desmarais, directeur général, Projets spéciaux, Coordination des opérations, ministère des Transports: Madame la présidente, j'ai déjà comparu devant votre comité au sujet du projet de loi C-22, ainsi qu'à l'enquête sur l'annulation des accords. Je n'ai pas préparé de déclaration officielle à présenter aux sénateurs ce matin.

Je rappelle quelle était et quelle est encore la position du gouvernement: ceux qui s'opposent au projet de loi et à l'annulation des accords ont droit uniquement au remboursement des frais déboursés, moins les sommes versées pour lobbyisme. Les amendements qui ont été déposés au comité, et que j'ai lus hier soir et ce matin, ne vont pas plus loin. La position du gouvernement n'a pas changé; c'est plutôt la forme du projet de loi qui change avec ces amendements.

Après ces brèves remarques, madame la présidente, je suis prêt à répondre aux questions des membres du comité.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, pouvez-vous demander à M. Desmarais de présenter l'autre témoin qui l'accompagne?

La présidente: L'autre témoin est Mike Baker, directeur, Questions ministérielles, Politiques et coordination, ministère des Transports.

Senator Lynch-Staunton: Will someone take us through these amendments?

Senator Nolin: Can we go through all the amendments and have explained to us why you have agreed to them?

My next question is this: Where is Mr. Pigeon? Is he no longer with the department?

Mr. Desmarais: He is with the Department of Justice; he was assigned to the Department of Transport. He is still assigned there. My understanding is that he is not available this week. He has been negotiating the transfer of airports to local airport authorities. I am not sure exactly what his status is this week. Those transfers are a priority of the government, as well, and that is where he is.

The Chair: I was given the information as to what happened to Mr. Pigeon. I apologize for not having passed it on to members of the committee.

Senator Nolin: Can we go through all the amendments one by one?

Mr. Desmarais: We may. The first amendment concerns clause 3 of the bill which presently states:

The agreements are hereby declared not to have come into force and to have no legal effect.

The proposed amendment states:

The agreements are hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.

You will recall that in February of 1995, we were in court. The court recognized that the contracts were repudiated as of December 3. Therefore, there was a legal existence to the contracts. There was a recognition of a date when they had been cancelled, if you like, by repudiation. Therefore, the recognition of that fact is now in this bill, as opposed to the former bill which said that they had never come into being, if you like.

Senator Nolin: Before we go on to another amendment, in French we use the word "résiliation." Is that the same as "repudiation"?

Mr. Desmarais: I am not a lawyer so I cannot say, Senator Nolin. The repudiation, as I understand it, is that the government said, "We will not recognize this document, this agreement, and we will not allow you to undertake it." On that basis, that is a repudiation. When that repudiation is recognized by the other party, the contracts come to a legal end. That is my understanding.

Senator Nolin: Your understanding is that there was a set of contracts, or "accords", as defined in clause 2, and at a specific date they were to end, is that right?

Mr. Desmarais: Yes, sir, that is my understanding.

Senator Beaudoin: Clause 3, which may be amended, states:

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelqu'un nous expliquera-t-il les amendements?

Le sénateur Nolin: Pouvons-nous passer en revue les amendements et nous faire expliquer pourquoi vous les avez acceptés?

Mon autre question est la suivante: où est M. Pigeon? Il ne travaille plus au ministère?

M. Desmarais: Il travaille au ministère de la Justice. Il a été affecté au ministère des Transports. Il y est encore. Je pense qu'il n'était pas disponible cette semaine. Il négocie la cession des aéroports aux autorités aéroportuaires locales. Je ne sais pas exactement ce qu'il fait cette semaine. Ces cessions sont aussi prioritaires pour le gouvernement, et c'est à cette tâche qu'il travaille.

La présidente: On m'a indiqué ce qui était arrivé à M. Pigeon. Je suis désolée de ne pas avoir transmis l'information aux membres du comité.

Le sénateur Nolin: Pouvons-nous passer les amendements en revue, l'un après l'autre?

M. Desmarais: Évidemment. Le premier amendement porte sur l'article 3 du projet de loi, qui se lit actuellement comme suit:

Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords ne sont pas entrés en vigueur et n'ont aucun effet juridique.

L'amendement proposé stipule:

Les accords n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.

Vous vous souviendrez qu'en février 1995, nous étions devant les tribunaux. La cour a reconnu que les contrats ont été résiliés au 3 décembre. Par conséquent, ils avaient une existence juridique. On a reconnu la date où ils ont été annulés, si vous le voulez, par résiliation. Par conséquent, on reconnaît désormais ce fait dans le projet de loi, contrairement à l'ancien projet de loi qui affirmait que les contrats n'avaient jamais existé.

Le sénateur Nolin: Avant de passer à un autre amendement, en français nous employons le mot «résiliation». A-t-il le même sens que «repudiation» en anglais?

M. Desmarais: N'étant pas avocat, je ne saurais vous répondre, sénateur Nolin. Si je comprends bien, le gouvernement déclare qu'il ne reconnaît pas le document, l'accord et ne donne pas l'autorisation de le mettre en vigueur. C'est ce qu'on appelle «repudiation». Lorsque cette violation anticipée est reconnue par l'autre partie, le contrat prend fin légalement. C'est ainsi que je comprends les choses.

Le sénateur Nolin: Vous pensez qu'il y a une série de contrats ou d'«accords», tels que définis à l'article 2, et qu'à une certaine date ils devaient prendre fin, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Oui, monsieur, c'est ce que je comprends.

Le sénateur Beaudoin: L'article 3, qui pourrait être amendé, stipule:

The agreements are hereby declared not to have come into force and to have no legal effect.

As a result of the declaration of the court in Toronto, you now recognize that the contract has existed, and that it will have no legal effect after December 15, 1993; that is, after the "résiliation". I just want to make that clear for the purposes of the record.

Mr. Desmarais: I cannot speak to the definition of "résiliation" because I do not understand the French legal terminology.

We recognize here the court's finding that these contracts existed up until they were repudiated. At the date of that repudiation, the contracts ceased to have legal effect.

Senator Beaudoin: That is good enough.

Senator Nolin: Do you know the court's finding — perhaps you cannot answer this without referring to the court — on the starting point of the legal effect of the contracts?

Mr. Desmarais: I would imagine when they were signed.

Senator Nolin: When you say "repudiation," do you mean that rights for the parties to those accords have begun, have come to life, between a specific date and another specific date, within a certain period of time?

Mr. Desmarais: Yes, sir.

Senator Nolin: Those rights still exist, even if there is repudiation. But no new rights came to life after the end, after the specific date when those accords ended. Am I right?

Mr. Desmarais: No rights arose under the contract, I would say, senator.

Senator Nolin: No new rights arose under the contract?

Mr. Desmarais: That is correct. I have some difficulty here. When a contract is cancelled by repudiation, or breached if you like, there are some rights which arise under law for damages for that specific action. We are not saying that those legal rights do not exist here. If we get into the further amendments, we will see that there is a right to go to the court to claim damages. I am not saying that those new rights were abrogated under this new amendment to the contract.

Senator Bryden: Madam Chair, just on this point, and having looked at the previous records, it is my understanding that the parties to the contract have agreed on the date December 15 as the operative date when the contract was repudiated.

Mr. Desmarais: The date December 15 was chosen because, when we went into the Nixon review, we had extended the date from the turnover date of the facility or the asset from November 1 to December 15. That was the date they were supposed to assume the asset under the contract. That is the reason that date was chosen. By the court action, the actual date is December 3.

Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords ne sont pas entrés en vigueur et n'ont aucun effet juridique.

Par suite de la décision du tribunal à Toronto, vous reconnaissez désormais que le contrat a existé et qu'il n'aura aucun effet juridique après le 15 décembre 1993; c'est-à-dire après la «résiliation». Je veux seulement que ce soit clair aux fins du compte rendu.

M. Desmarais: Je ne peux pas me prononcer sur la définition de «résiliation», parce que je ne comprends pas la terminologie juridique française.

Nous reconnaissons que ces contrats existaient jusqu'au moment de la violation anticipée. À partir de cette date, ils ont cessé d'avoir un effet juridique.

Le sénateur Beaudoin: Bien.

Le sénateur Nolin: Connaissiez-vous la décision des tribunaux — vous ne pouvez peut-être pas répondre sans consulter l'arrêt — au sujet de la date où les contrats ont commencé à avoir un effet juridique?

M. Desmarais: Lorsqu'ils ont été signés, je suppose.

Le sénateur Nolin: Lorsque vous dites "repudiation", voulez-vous dire que les droits des parties ont commencé, ont vu le jour, à une certaine date et jusqu'à une autre, qu'ils ont existé durant une certaine période?

M. Desmarais: Oui, monsieur.

Le sénateur Nolin: Ces droits existent encore, même lorsqu'il y a une rupture de contrat. Mais aucun nouveau droit n'a été créé après la fin, après la date précise où l'accord a pris fin, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Aucun droit ne découle du contrat, je dirais, sénateur.

Le sénateur Nolin: Aucun nouveau droit ne découle du contrat?

M. Desmarais: C'est exact. C'est un peu compliqué. Lorsqu'un contrat est annulé par violation anticipée ou qu'il y a une rupture de contrat, si vous voulez, certains droits à des dommages-intérêts sont prévus en droit. Nous ne prétendons pas que ces droits légaux n'existent pas. Quand nous analyserons les autres amendements, nous verrons qu'il y a un droit d'intenter des poursuites pour obtenir des dommages-intérêts. Je ne dis pas que ces nouveaux droits ont été abrogés par ce nouvel amendement au contrat.

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, à ce sujet et après avoir consulté les dossiers, je crois que les parties au contrat se sont entendues sur la date du 15 décembre comme date de résiliation du contrat.

M. Desmarais: La date du 15 décembre a été retenue parce que, lorsque l'enquête Nixon a commencé, nous avons reporté la date de la cession des installations ou des biens du 1^{er} novembre au 15 décembre. C'est à cette date qu'ils devaient assumer la responsabilité des biens en vertu du contrat. C'est pour cette raison que cette date a été choisie. D'après la décision des tribunaux, la date est le 3 décembre.

Senator Bryden: You had stated — and believe me, you should not have to read all of those reams of papers — that the December 15 date, which is a little later, is acceptable to both parties?

Mr. Desmarais: To the government.

Senator Bryden: And to the other party as well?

Mr. Desmarais: I have not talked to the other side on that particular amendment, but it gives them a few more days than what the court allowed, so I would assume that that would be acceptable. Again, you may need to ask them, rather than me.

Senator Lynch-Staunton: Now that the government has signed a legally binding lease, according to what I read in the newspapers, between itself and the GTAA for the administration of Pearson — although the closure will not take place until December, it is still a legally binding agreement — what is the point of having this clause in here?

Mr. Desmarais: I am not sure what your question is, senator.

Senator Lynch-Staunton: The airport has been transferred to another authority. What is the point of repeatedly writing what is so obvious, and accepted by everyone?

Mr. Desmarais: Senator, you will recall that, under the agreements as they existed with T1T2 Limited Partnership, there was an allowance made to transfer the total airport to the GTAA. The landlord, in effect, became the GTAA at some future date. That was always available. Just because we transferred the total airport — we transferred more than the terminals, in other words — that does not mean that this legislation is not needed.

Senator Lynch-Staunton: I just wanted to clarify that. It is interesting that you make reference to the court judgments which, in effect, have forced these amendments. The Department of Transport and the government are recognizing that there have been court judgments declaring the contracts breached.

Mr. Desmarais: We recognize that the contracts did exist, senator. Whether or not that was forced by the courts, it is a fact of life now.

Senator Lynch-Staunton: The government accepts that now, but it did not do so in 1992.

Mr. Desmarais: In December of 1994, no, it did not.

Senator Lynch-Staunton: It did not recognize that when Senator Kirby spoke in the Senate and said he would rather see this bill passed in its integral form, and when Senator Bryden, a few moments ago, repeated that. Now we hear that, because of court judgments, we do not have much choice; we must abide by the court decision.

Mr. Desmarais: We are abiding by the court decision here.

Senator Lynch-Staunton: That is right. Senators Bryden and Kirby have taken good note of that.

Le sénateur Bryden: Vous avez déclaré — et croyez-moi, vous n'avez pas besoin de lire cette tonne de documents — que la date du 15 décembre, qui est un peu plus tardive, est acceptable aux deux parties?

M. Desmarais: Elle est acceptable pour le gouvernement.

Le sénateur Bryden: Et pour l'autre partie également?

M. Desmarais: Je n'ai pas parlé à l'autre partie au sujet de cet amendement, mais cela lui donne quelques jours de plus que ce que prévoient les tribunaux, alors je suppose que ce serait acceptable. Là encore, il vaudrait peut-être mieux leur demander à eux plutôt qu'à moi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Maintenant que le gouvernement a signé un bail qui le lie légalement, d'après ce que je lis dans les journaux, avec l'administration aéroportuaire de Toronto au sujet de l'administration de l'aéroport Pearson, même si la clôture n'aura lieu qu'en décembre, c'est tout de même un accord qui lie les parties — à quoi sert cette disposition?

M. Desmarais: Je ne suis pas certain de comprendre votre question, sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'aéroport a été cédé à une autre autorité aéroportuaire. À quoi bon écrire sans cesse ce qui est évident et accepté par tout le monde?

Le sénateur Desmarais: Sénateur, vous vous souviendrez que, en vertu des accords qui existaient avec la société en commandite T1T2, on avait prévu la cession de tout l'aéroport à l'administration aéroportuaire de Toronto. Le propriétaire devenait effectivement l'administration aéroportuaire à une date ultérieure. C'était toujours possible. Simplement parce que nous avons cédé l'ensemble de l'aéroport — nous n'avons pas cédé seulement les aéroports, autrement dit — cela ne signifie pas que ce projet de loi n'est pas nécessaire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je voulais seulement clarifier ce point. Il est intéressant de constater que vous faites allusion aux jugements des tribunaux qui, en réalité, ont provoqué ces amendements. Le ministère des Transports et le gouvernement reconnaissent que des jugements des tribunaux déclarent qu'il y a eu rupture de contrats.

M. Desmarais: Nous reconnaissons que les contrats ont existé, sénateur. Que cela ait été imposé par les tribunaux ou non, peu importe maintenant. C'est un fait qu'il faut accepter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le gouvernement l'accepte maintenant, mais il ne l'acceptait pas en 1992.

M. Desmarais: En décembre 1994, non il ne l'acceptait pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il ne le reconnaissait pas lorsque le sénateur Kirby a pris la parole au Sénat et déclaré qu'il préférerait que le projet de loi soit adopté dans sa forme intégrale, et lorsque le sénateur Bryden l'a répété il y a quelques minutes. On nous dit maintenant qu'à cause des jugements des tribunaux, nous n'avons pas beaucoup le choix; nous devons obéir aux tribunaux.

M. Desmarais: Nous obéissons aux tribunaux dans ce cas.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact. Les sénateurs Bryden et Kirby en ont pris bonne note.

Mr. Desmarais: There is a choice you can make, senator. You do not have to necessarily abide by that decision. That decision just says that the contracts ended on December 3. The government could still make a decision that the contracts never came into legal force. It is my understanding that that would be a constitutional decision.

Senator Lynch-Staunton: Yes. I know that is the understanding which you have been told to pass on to us. How can you justify accepting a court judgment, on the one hand, and then trying to nullify it on the other hand?

The government has not appealed the Court of Appeal judgment which upheld the lower court's judgment; they have not sought leave to do so from the Supreme Court. It seems that they passed on that one final effort to have the decision overturned, and thereby accepted that the case should proceed.

Mr. Desmarais: It was an acceptance by the government that, if the lease existed, the government had breached it.

Senator Lynch-Staunton: At the time, they even tried to have that finding declared as unconfirmed. I am sorry to ask you these questions, but they are essential. I am sorry because, by your own admission, you do not have the legal training to get into the more technical aspects of this.

That is why, although I and others will ask you questions, I am afraid you will not be able to answer them; nor will your associate. I do not understand, then, why we did not have someone from the Department of Justice to help us on the legal side.

Mr. Desmarais: I understand that someone will be appearing from the Department of Justice to address the legal side. I was here to address the policy side of these amendments. It is translated into legal wording.

Senator Lynch-Staunton: We will try to restrain ourselves, although we were told by the chairman when we first started out that our only subject for discussion here was the legal and constitutional side, but you are willing to discuss the policy side?

Mr. Desmarais: I am willing to discuss the policy side.

Senator Lynch-Staunton: Alice in Wonderland and I have something in common: It gets curiouser and curiouser.

Senator Nolin: The policy reason is the court decision; is that right?

Mr. Desmarais: Basically, we are saying that the court decision allows us to make this change.

Senator Jessiman: I would like to just go to the amendments you are suggesting for section 7.

Senator Lynch-Staunton: Let us do this in order, now.

The Chair: Are we prepared to move on to number 4?

Mr. Desmarais: In clause 4, there is an ancillary change that arises out of clause 3. For the same reasons that clause 3 came into effect, clause 4 was changed. The old clause 4 declared that

M. Desmarais: C'est un choix, sénateur. On n'est pas obligé de respecter cette décision. Cette décision stipule simplement que les contrats ont pris fin le 3 décembre. Le gouvernement pourrait décider que les contrats n'ont jamais eu d'effet juridique. Si je comprends bien, ce serait une décision constitutionnelle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Je crois que c'est ce qu'on vous a demandé de nous dire. Comment pouvez-vous justifier qu'on accepte un jugement des tribunaux d'une part, et qu'on essaie de l'annuler de l'autre?

Le gouvernement n'a pas interjeté appel du jugement de la Cour d'appel qui maintenait la décision du tribunal de première instance; il n'a pas demandé à la Cour suprême l'autorisation de le faire. Il semble qu'il ait renoncé à cette dernière possibilité de faire renverser la décision et donc accepté que la cause soit entendue.

M. Desmarais: Le gouvernement a accepté le fait que, si le bail existait, il l'avait résilié.

Le sénateur Lynch-Staunton: À l'époque, ils ont même tenté de faire déclarer cette décision non confirmée. Je suis désolé de devoir vous poser ces questions, mais elles sont essentielles. Je suis désolé, parce que, vous l'admettez vous-même, vous n'avez pas la formation juridique nécessaire pour discuter des aspects très techniques de ce dossier.

Voilà pourquoi, malgré mes questions et celles des autres, je crains que vous ne puissiez y répondre et votre collègue non plus. Alors, je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas invité quelqu'un du ministère de la Justice pour nous aider à comprendre les aspects juridiques.

M. Desmarais: Je pense qu'il y aura un témoin du ministère de la Justice pour discuter des aspects juridiques. On m'a invité pour discuter des aspects de ces amendements liés aux politiques. Ils sont ensuite exprimés en termes juridiques.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous essaierons de limiter la portée de nos questions, même si la présidente nous a déclaré au début que le seul sujet de discussion ici était l'aspect juridique et constitutionnel, mais vous êtes disposé à discuter des politiques?

M. Desmarais: Je suis prêt à en discuter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Alice au pays des merveilles et moi-même avons quelque chose en commun: cela devient de plus en plus curieux.

Le sénateur Nolin: La raison de politique est la décision des tribunaux, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Essentiellement, nous affirmons que la décision des tribunaux nous permet d'apporter ce changement.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais passer aux amendements que vous proposez à l'article 7.

Le sénateur Lynch-Staunton: Procédons dans l'ordre, s'il vous plaît.

La présidente: Sommes-nous prêts à passer à l'article 4?

M. Desmarais: Dans l'article 4, il y a un changement accessoire, qui découle de l'article 3. On a changé l'article 4 pour les mêmes raisons que pour l'article 3. L'ancien article 4 stipulait

the agreements never came into existence. The new clause 4 says that they have no legal effect after December 15. It is just an ancillary change.

Senator Nolin: I assume it is the same thing for clause 5?

Mr. Desmarais: I would assume. I am looking at the old clause 5 here. Yes, it is the same thing for clause 5, using December 15 rather than a statement that it has never come into existence.

The Chair: Now we are on clause 7.

Senator Jessiman: Are you suggesting that words should be added to amend this as "before or after coming into force of this Act"? Those words were not there before. I am not asking you a legal question, but is it not true that, as it is worded presently, the present judgment will not be affected, since there is a judgment outstanding? It is just a question of quantum now. If you do not have "before or after coming into force of this Act," this number 7 will not cover the present action, will it?

Mr. Desmarais: I cannot answer that, senator. I am not schooled enough in the law.

Senator Jessiman: Is that not your understanding, from what you have been told?

Mr. Desmarais: My understanding is that this change is made because we later on removed the June 30 date. We had a specific date in the old act of June 30; that no claim could be advanced after June 30 of 1993. I will have to find that clause — I believe the June 30 date was in one of the previously proposed amendments, rather than in the bill itself.

Senator Jessiman: I understand that, but you do not have the words in clause 7 now as the bill is presently drafted. The government is suggesting that we add the words "before or after coming into force of this Act." I am not asking you to be a lawyer and tell me what the words mean. I am wondering if the government told you why these words were necessary. I am suggesting to you that the reason the government needs this amendment is that there is an outstanding judgment, and if these words are not used, the clause will not apply.

Mr. Desmarais: Senator, if I go back to clause 7 in the original bill, it barred any legal proceedings at all.

Senator Jessiman: That may be, but that has to apply to future matters. It does not say "before the coming into force of this Act."

Mr. Desmarais: I believe it says:

7. No action or other proceeding, including any action or proceeding in restitution...

lies or may be instituted...

and I believe that underlies the issue in the sense that the word "lies" indicates to me anything that started before.

que les accords n'avaient jamais existé. Le nouvel article 4 prévoit qu'ils n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre. C'est simplement un changement accessoire.

Le sénateur Nolin: Je suppose que c'est la même chose pour l'article 5?

M. Desmarais: Je le croirais. Je suis en train de lire l'ancien article 5. Oui, c'est la même chose pour l'article 5, on donne la date du 15 décembre plutôt que d'affirmer que les droits n'ont jamais existé.

La présidente: Nous en venons maintenant à l'article 7.

Le sénateur Jessiman: Proposez-vous qu'on modifie cet article en ajoutant «avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi»? Ces mots n'y étaient pas avant. Je ne vous pose pas une question de droit, mais n'est-il pas vrai que, selon le libellé actuel, le procès actuel ne seraient pas touché, puisque la décision n'a pas encore été rendue? C'est simplement une question de date. Si vous n'ajoutez pas «avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi», cet article 7 ne couvre pas les poursuites actuelles, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Je ne peux pas répondre à cette question, sénateur. Je ne m'y connais pas assez en droit.

Le sénateur Jessiman: N'est-ce pas ce que vous avez compris, d'après ce qu'on vous a dit?

M. Desmarais: Je crois comprendre que ce changement a été apporté parce que nous avons éliminé la date du 30 juin. L'ancien projet de loi fixait une date précise; il stipulait qu'aucune réclamation ne pouvait être faite après le 30 juin 1993. Je dois trouver cet article — je pense que la date du 30 juin se trouvait dans l'un des anciens amendements proposés, plutôt que dans le projet de loi proprement dit.

Le sénateur Jessiman: Je comprends cela, mais ces mots ne figurent pas dans le libellé actuel du projet de loi. Le gouvernement propose que nous ajoutions «avant ou après l'entrée en vigueur du présent projet de loi». Je ne vous demande pas de vous prendre pour un avocat et de m'expliquer le sens de ces mots. Je me demande si le gouvernement vous a expliqué pourquoi ces mots sont nécessaires. Je crois que le gouvernement a besoin de cet amendement parce qu'un jugement n'a pas encore été rendu et que, si ces mots ne sont pas ajoutés, l'article ne s'appliquera pas.

M. Desmarais: Sénateur, si je reviens à l'article 7 du projet de loi dans son état original, toute procédure judiciaire était interdite.

Le sénateur Jessiman: Peut-être, mais il faut que cela s'applique aux questions futures. On ne lit pas «avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi».

M. Desmarais: Je crois que l'article stipule:

7. Aucune action ou autre procédure, au titre notamment de la restitution ou des dommages-intérêts...

ne peut être intentée...

et je crois que c'est au coeur du problème, en ce sens que le mot «lies» en anglais désigne selon moi tout ce qui a commencé auparavant.

Senator Jessiman: What will you do now? We have a judgment. Let us assume damages have been awarded and have been paid. Must those damages be given back?

Mr. Desmarais: Under this bill, if damages were awarded, no, they would not have to be given back.

Senator Jessiman: Now we have a judgment. Are you saying the judgment is affected by this clause? It is not instituting an action.

Mr. Desmarais: The judgment issued in February 1995 is not impacted by this act. The award of damages may well be.

Senator Jessiman: Yes, unless you put into the bill the words "before or after the coming into force of this Act".

Mr. Desmarais: I am not sure I follow the sense of your question, senator.

Senator Jessiman: I am saying that if you do not put that phrase in the clause, the judgment speaks for itself and is effective. However, if you make the amendment, it could have an effect.

Senator Bryden: If you look at the original clause 8, it states:

8. Every action or other proceeding referred to in section 7 instituted before the coming into force of this Act is hereby set aside or dismissed.

I do not want to argue the legal case here, but I do not think this affects the before or after issue. It is not new.

Senator Jessiman: It does not say "a judgment." It says "every action or other proceeding." It is not a judgment.

Senator Beaudoin: On the question of substance, we must take into account the fact that the first bill, Bill C-22, said that his agreement never existed, and has no legal effect. Now the proposed amendment is that it existed but it has no legal effect after December 1993. It is a complete negation. It is a very strong amendment. We have also considered number 4.

The question now is that the legal effects are there until December 1993. There is no doubt in the world that there was an agreement, and that all of the effects are there. The courts will be bound by that. However, after December 1993, there will be no legal effect. Number three is in that direction, and four is in that direction. We must take that into account.

What the courts will do if this bill is adopted with those amendments is another thing. It is up to them. However, we must recognize that there was an agreement, and that that agreement has all its effects until December 1993. This is what those amendments say. In my view, it is very clear. I want to be sure about that. This is what I understand, Mr. Desmarais.

Mr. Desmarais: Basically, I am saying that the agreement was in place until December 15, yes.

Le sénateur Jessiman: Que ferez-vous maintenant? Il y a un jugement. Supposons que des dommages-intérêts ont été accordés et payés. Faut-il les restituer?

M. Desmarais: En vertu de ce projet de loi, non, si des dommages-intérêts avaient été accordés, ils ne devraient pas être restitués.

Le sénateur Jessiman: Il y a un jugement. Affirmez-vous que le jugement est touché par cet article? On n'intente pas des poursuites.

M. Desmarais: Le jugement rendu en février 1995 n'est pas touché par cette loi. Mais les dommages-intérêts qui seront accordés pourraient bien l'être.

Le sénateur Jessiman: Oui, à moins d'ajouter dans le projet de loi «avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi».

M. Desmarais: Je ne suis pas certain de comprendre votre question, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Je dis que si vous n'ajoutez pas ces mots dans l'article, le jugement parle par lui-même et s'applique. Mais si vous ajoutez l'amendement, il pourrait y avoir des conséquences.

Le sénateur Bryden: L'article 8 original se lit comme suit:

8. Les actions ou autres procédures visées à l'article 7 et intentées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont, par application de la présente loi, rejetées ou annulées.

Je ne veux pas présenter des arguments juridiques, mais je ne pense pas que cela change ce qui se passe avant ou après l'entrée en vigueur de la loi. Ce n'est pas nouveau.

Le sénateur Jessiman: Il n'est pas question de «jugement», mais plutôt des «actions ou autres procédures». Ce n'est pas un jugement.

Le sénateur Beaudoin: Sur la question du fond, nous devons tenir compte du fait que le premier projet de loi, le projet de loi C-22, déclarait que l'accord n'avait jamais existé et qu'il n'avait aucun effet juridique. L'amendement proposé stipule qu'il a existé mais qu'il n'a pas d'effet juridique après décembre 1993. C'est une négation complète. C'est un amendement très fort. Nous avons aussi considéré l'article 4.

Ce qui est clair maintenant c'est que les effets juridiques existent jusqu'en décembre 1993. Il ne fait aucun doute qu'il y a eu un accord et que tous les effets existent. Les tribunaux devront en tenir compte. Mais, après décembre 1993, il n'y aura pas d'effet juridique. L'article 3 va en ce sens, tout comme l'article 4. Nous devons en tenir compte.

Ce que feront les tribunaux si le projet de loi est adopté avec ces amendements, c'est une autre histoire. À eux de décider. Nous devons toutefois reconnaître qu'il y a eu un accord et que cet accord a des effets jusqu'en décembre 1993. Voilà ce que disent ces amendements. À mon avis, c'est très clair. Je veux en être certain. C'est ce que je comprends, monsieur Desmarais.

M. Desmarais: Essentiellement, je dis que l'accord a existé jusqu'au 15 décembre, oui.

The Chair: Senator Nolin, do you wish to move on to the next amendment?

Senator Nolin: I wish to deal with the question of immunity in the proposed clause 7.

When we discussed Bill C-22 and a similar amendment was proposed, it was your answer to extend the normal immunity granted to a minister and to officials of the government to non-officials of the government or consultants. Your answer at the time was that it is rare, but that it happens.

I want to put to you the same question: Why would we use that rare situation to extend immunity to non-officials of the government or outside consultants?

Mr. Desmarais: As I said at the time, the immunity was extended to all officials and consultants who had been involved on the government side on this cancellation, if you like, because the government recognized that it was solely responsible for the cancellation. The consultants were not responsible for the cancellation. Nothing the consultants had done was responsible for the cancellation. It was the government's decision to cancel.

We also had consultants dealing with the proponents on a one-to-one basis many times. Where those consultants may have given advice to the other side that had been relied upon or not relied upon, depending on how the discussions went, we were granting immunity on that basis as well. The deal was a deal with the government and the other side, not between consultants and the other side. No matter what had been said during negotiations by consultants or any others, those were now the government's responsibility, and not the consultant's responsibility.

Senator Nolin: For whatever action was taken by outside consultants?

Mr. Desmarais: Yes.

Senator Nolin: Of any sort?

Mr. Desmarais: Of any sort.

Senator Nolin: As long as they relate to those agreements, they can say whatever they want?

Mr. Desmarais: As long as they are within the mandate of their contract.

Senator Nolin: Let us take Mr. Nixon as an example. There was no written mandate for Mr. Nixon.

Mr. Desmarais: My understanding is that it was very broad, but it was a mandate.

Senator Nolin: In his report, he referred to a mandate that he received from the Prime Minister.

Mr. Desmarais: I saw a mandate.

Senator Nolin: Oh, you saw a mandate?

Mr. Desmarais: I saw a one-line mandate in his contract — I believe it was his contract — which said that he was to examine and report upon all matters related to the Pearson cancellation.

La présidente: Sénateur Nolin, voulez-vous passer au prochain amendement?

Le sénateur Nolin: Je voudrais parler de la question de l'immunité prévue à l'article 7 proposé.

Lorsque nous avons discuté du projet de loi C-22 et qu'un amendement semblable a été proposé, vous avez répondu, à propos de l'immunité accordée normalement à un ministre et à des fonctionnaires du gouvernement et qu'on accorde ici à des gens qui ne font pas partie du gouvernement ou à des consultants, que c'est rare, mais que cela arrive.

Je vais vous poser la même question: Pourquoi profiterions-nous de cette situation rare pour accorder une immunité à des gens qui ne sont pas fonctionnaires ou à des conseillers externes?

M. Desmarais: Comme je l'ai déclaré à ce moment-là, l'immunité a été accordée à tous les fonctionnaires et conseillers qui avaient aidé le gouvernement dans cette annulation, si vous voulez, parce que le gouvernement reconnaissait que lui seul était responsable de l'annulation. Les conseillers n'étaient pas responsables de l'annulation. Aucun acte des conseillers n'était à l'origine de l'annulation. C'est le gouvernement qui a décidé d'annuler le contrat.

Il y avait aussi des conseillers qui ont souvent fait affaire individuellement avec les promoteurs. Lorsque ces conseillers avaient pu donner à l'autre partie des conseils sur lesquels celle-ci se fiait ou ne se fiait pas, selon la tournure des discussions, nous leur avons accordé une immunité à eux aussi. Le marché a été conclu entre le gouvernement et l'autre partie, pas entre les conseillers et l'autre partie. Peu importe ce qui a été dit durant les négociations par les conseiller ou par n'importe qui, il s'agissait désormais de la responsabilité du gouvernement et non des conseillers.

Le sénateur Nolin: Peu importent les actes des conseillers externes?

M. Desmarais: Oui.

Le sénateur Nolin: Sans exception?

M. Desmarais: Sans exception.

Le sénateur Nolin: Dans la mesure où il est question des accords, ils peuvent dire ce qu'ils veulent?

M. Desmarais: Dans la mesure où ils respectent le mandat de leur contrat.

Le sénateur Nolin: Prenons M. Nixon, par exemple. M. Nixon n'avait pas de mandat écrit.

M. Desmarais: Je crois qu'il était très large, mais c'était un mandat.

Le sénateur Nolin: Dans son rapport, il fait allusion à un mandat qu'il aurait reçu du premier ministre.

M. Desmarais: J'ai vu un mandat.

Le sénateur Nolin: Ah bon, vous avez vu un mandat?

M. Desmarais: J'ai vu un mandat d'une ligne dans son contrat — je crois que c'était dans son contrat — qui disait qu'il devait examiner toutes les questions relatives à l'annulation des accords de l'aéroport Pearson et faire rapport à ce sujet.

Senator Nolin: Can we see that document, please?

Mr. Desmarais: I thought that was available. I will try to find it.

Senator MacDonald: We have it.

Senator Nolin: It means that any outside consultant, as long as they work —

Mr. Desmarais: — within the mandate of the contract, are protected by this clause.

Senator Nolin: If we take Mr. Nixon and take your word on that, it is very broad. He could have said whatever he wanted, publicly or privately, to anyone and influenced that third party, and Mr. Nixon would be immune from doing almost everything as long as it related to the agreement.

Mr. Desmarais: To use your example, as long as what Mr. Nixon did fell within the mandate that the government gave him, I think he has immunity. I would suggest that you put that question to the lawyers. I am not prepared to say legally that there is not something he may not be immune to, but my understanding is that he would be immune as long as he worked within his contract mandate.

Senator Nolin: It is, in my understanding, a very broad policy of the government, of your department, to grant that immunity that you already have. The minister already has this immunity. By the way, we do not need clause 7 to cover your immunity, nor the immunity of the minister; you already have that. However, to grant that immunity to an outside consultant is a very broad, new policy for your department, is it not?

Mr. Desmarais: It is not particularly new, but it is used very rarely. Many times it is covered in the contract.

Mr. Mike Baker, Director, Corporate Issues, Department of Transport: To add to what Mr. Desmarais is saying, this is a normal part of much of the contracting process. It is not a new policy, per se.

Mr. Desmarais: We have here several contracts with several different departments. You will grant me that the contract with Mr. Nixon was issued by the Privy Council Office and not by the Department of Transport. That is well known. I believe Senator MacDonald can verify that.

They may not have had the typical immunity we would grant in a departmental type of contract, so we are extending it.

Senator Nolin: But usually in those contracts, the mandate of the specific contract is clear?

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Nolin: It is limited, or narrowed, to specific actions of that consultant, so that in the performance of those actions, you are immune, right? That is the intent, usually.

Mr. Desmarais: That is the intent.

Le sénateur Nolin: Pouvons-nous voir ce document, s'il vous plaît?

M. Desmarais: Je croyais qu'on vous l'avait remis. Je vais essayer de le trouver.

Le sénateur MacDonald: Nous l'avons.

Le sénateur Nolin: Cela veut dire que n'importe quel conseiller externe, dans la mesure où il travaille...

M. Desmarais: ... dans le cadre du mandat prévu au contrat, est protégé par cet article.

Le sénateur Nolin: Si nous prenons l'exemple de M. Nixon et vous croyons sur parole, c'est très large. Il aurait pu dire n'importe quoi, en privé ou en public, à n'importe qui et influencé un tiers tout en étant protégé dans la mesure où ses propos se rapportaient à l'accord.

M. Desmarais: Pour reprendre votre exemple, dans la mesure où M. Nixon respectait le mandat que le gouvernement lui avait confié, je pense qu'il était protégé. Je vous suggère de poser la question aux avocats. Je ne peux pas affirmer légalement qu'il est protégé contre tout, mais si j'ai bien compris, il serait protégé tant qu'il travaille dans le cadre du mandat stipulé dans son contrat.

Le sénateur Nolin: À mon avis, c'est une politique très large du gouvernement ou de votre ministère d'accorder cette immunité. Le ministre jouit déjà de cette immunité. Soit dit en passant, nous n'avons pas besoin de l'article 7 pour que vous jouissiez de cette immunité, ni vous ni le ministre, parce que c'est déjà le cas. Mais accorder la même immunité à un conseiller externe, c'est une politique très large, une nouvelle politique de votre ministère, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Ce n'est pas particulièrement nouveau, mais c'est une politique que nous appliquons très rarement. Bien souvent, c'est prévu dans le contrat.

M. Mike Baker, directeur, Questions ministérielles, ministère des Transports: J'ajoute à ce qu'affirme M. Desmarais que c'est un aspect normal de presque tous les contrats. Ce n'est pas une nouvelle politique, en soi.

M. Desmarais: Il y a plusieurs contrats avec plusieurs ministères. Vous conviendrez avec moi que le contrat avec M. Nixon a été conclu par le Bureau du Conseil privé et non par le ministère des Transports. C'est bien connu. Je crois que le sénateur MacDonald peut le confirmer.

Ils n'avaient peut-être pas droit à l'immunité que nous accordons normalement dans un contrat ministériel classique, alors nous leur accordons cette immunité.

Le sénateur Nolin: Mais habituellement, dans ces contrats, le mandat est clair?

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Il est limité ou étroit. Il se limite à des actes précis du conseiller, de sorte qu'en agissant ainsi, on jouit de l'immunité, n'est-ce pas? C'est l'intention, habituellement.

M. Desmarais: C'est l'intention.

Senator Nolin: I come back to Mr. Nixon. We do not have that circumspect area of work. It was very broad. That is why I say it is a very unusual, new policy from your government to grant that type of immunity for so broad a mandate. You are speaking on government policy, and that is why I asked you if it is new policy.

Mr. Desmarais: It is not new policy. The extension to Mr. Nixon, you may say, is new policy, if you so desire. However, we do not see it that way. We see it as just a normal application of our existing policy to a contractor who was operating in good faith, and reporting back to the government.

Senator Beaudoin: On this question of legal immunity, usually there are three classes: the minister, the servant, or the agent.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Beaudoin: Now you are adding another class inside of that which is very vague, and may include nearly everything. It is a question of law that we will raise on Thursday, because an immunity clause must be drafted very clearly.

Is this the first time you have added such a clause to a piece of legislation?

Mr. Desmarais: It is the first time, to my knowledge, senator. I am not a historian of legislation before Parliament in that sense, but it is the first time that I have seen it used, and the first time that I have used it.

Senator Beaudoin: We will come back on Thursday and discuss that further.

Senator MacDonald: It will not do us any good.

The Chair: Senator Nolin, have you completed 7, and will you now move to 8?

Senator Nolin: What is the policy behind your proposed clause 8? What should we know?

Mr. Desmarais: I believe the policy behind this flows amendment from the first amendment. We have recognized that an agreement existed. We recognize that the courts have some jurisdiction in determining damages. We also recognize that we cannot ask for a specific amount, if you like, to be claimed because of the time frames, and so on.

We are saying here that we recognize that this will go before a court for determination of damages of some type. You can go to the court and you may make a claim only with respect to those things that relate directly to the terminals, Terminals 1 and 2, or the agreements, if you like. Those are the only two areas of claim that are recoverable by law, which is obvious, and that is the limitation.

You will recall that clause 9 of the unamended bill said that no one is entitled to any compensation, period.

Le sénateur Nolin: Je reviens à M. Nixon. Le domaine de travail n'est pas très limité. Le mandat était très vaste. Voilà pourquoi je dis que c'est une politique très inhabituelle, une nouvelle politique de votre gouvernement d'accorder ce genre d'immunité pour un mandat si vaste. Vous êtes venu parler de la politique du gouvernement, voilà pourquoi je vous ai demandé si c'est une nouvelle politique.

M. Desmarais: Ce n'est pas une nouvelle politique. Que l'immunité ait été accordée à M. Nixon, vous pouvez affirmer que c'est une nouvelle politique si vous le voulez. Mais nous ne le voyons pas de cette façon. Nous pensons qu'il s'agit simplement de l'application normale de notre politique existante envers un entrepreneur qui travaillait de bonne foi et qui rendait des comptes au gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet de cette immunité juridique, il y a habituellement trois catégories: le ministre, le préposé ou le mandataire.

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous ajoutez maintenant une autre catégorie très vague et qui comprend à peu près n'importe qui. C'est une question de droit que nous soulèverons jeudi, parce qu'une disposition d'immunité doit être rédigée très clairement.

Est-ce la première fois que vous ajoutez une telle disposition à un projet de loi?

M. Desmarais: C'est la première fois, à ma connaissance, sénateur. Je ne suis pas historien des lois qui ont été adoptées au Parlement, mais c'est la première fois que je vois qu'on s'en sert et c'est la première fois que moi, je m'en sers.

Le sénateur Beaudoin: Nous reviendrons sur cette question jeudi et en discuterons plus à fond.

Le sénateur MacDonald: Cela ne nous sera d'aucune utilité.

La présidente: Sénateur Nolin, avez-vous fini de poser des questions sur l'article 7 et pouvons-nous passer à l'article 8?

Le sénateur Nolin: Quelle politique sous-tend l'article 8 proposé? Que devrions-nous savoir à ce sujet?

M. Desmarais: Je pense que la politique découle du premier amendement. Nous avons reconnu qu'un accord a existé. Nous reconnaissons que les tribunaux ont un certain pouvoir qui leur permet de déterminer des dommages-intérêts. Nous reconnaissons aussi que nous ne pouvons pas demander qu'un montant précis soit réclamé, à cause notamment des dates.

Nous disons que nous reconnaissons que cette question sera portée devant les tribunaux pour qu'ils déterminent des dommages-intérêts. On peut intenter des poursuites et demander une indemnité uniquement pour les aspects qui touchent directement aux aéroports, aux aéroports 1 et 2, ou aux accords, si vous voulez. Ce sont les deux seuls domaines où l'on peut faire une réclamation recouvrable en droit, c'est évident, et c'est là la limite.

Vous vous souviendrez que l'article 9 du projet de loi non amendé stipule que personne ne peut obtenir d'indemnité, un point c'est tout.

Senator Nolin: On this proposed clause 8(1), you have abandoned two earlier amendments that you had already proposed.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Nolin: Why so?

Mr. Desmarais: As I say, this case has gone on for quite a while. There are legal fees building up for many people. To ask someone to set a specific amount usually is done in arrears. When you go to court, you go as of the day of court, or at the end of the court judgment, whenever that may be, for determination of damages, specifically costs. Therefore you cannot ask for a specific amount. You can get a general idea, but you never get a specific amount. That rules out a specific amount, if you like.

Senator Nolin: If I recall, that was one of our arguments last time around.

Mr. Desmarais: It may well have been.

Senator Nolin: We wanted to know why you would ask for a fixed amount for something unknown. What about (d)?

Mr. Desmarais: I remember the discussions regarding June 30. I had said that (d) originally came from the discussions that Mr. Wright had had with the other side, in which he had given them a time deadline of June 30 to submit their claims to the government, if they were to be considered for compensation by the minister under the old act.

When the only available method of compensation is a payment by the minister, there is no need for a specific date. The courts will determine what those dates should be. Therefore, "on or before June 30" has no meaning, if you like. If you institute your proceedings in 1997, you have legal fees from June 30 to 1997, in theory, which you should be able to claim. Those are the types of costs.

Again, June 30 is tied to the idea of specific amount, and the fact that the minister was to have been allowed to make some type of compensatory payment under the old act. When those two provisions disappear, there is no need for the June 30 clause.

Senator Beaudoin: I have a general question about clause 8. We may always repudiate a contract if we are ready to pay the damages — within a certain framework, of course, but that is the law. Here, we have an exclusivity clause. General damages are accepted in principle, but of course we have many exclusions. We want to know a little more about why some domains are excluded.

For example, exemplary damages are not awarded very frequently. I am a little bit surprised that they are set aside, but there must be a reason. I think you are here to answer those questions.

Le sénateur Nolin: Dans le paragraphe 8(1) proposé, vous avez laissé tomber deux amendements que vous aviez proposés par le passé.

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Pourquoi?

M. Desmarais: Cette histoire dure depuis un certain temps. Les honoraires d'avocats commencent à s'accumuler pour bien des gens. On demande habituellement à quelqu'un de fixer un montant précis rétroactivement. Quand on intente des poursuites, on part de la date de l'audience ou du jugement, selon le cas, pour déterminer les dommages-intérêts et donc les coûts. Il est donc impossible de demander un montant précis. On peut avoir une idée générale, mais jamais un montant précis. Cela élimine la possibilité d'un montant précis, si vous voulez.

Le sénateur Nolin: Si je me souviens bien, c'était l'un de vos arguments la dernière fois.

M. Desmarais: C'est bien possible.

Le sénateur Nolin: Nous voulions savoir pourquoi on demanderait un montant précis pour quelque chose d'inconnu. Que faut-il penser de l'alinéa d)?

M. Desmarais: Je me souviens des discussions au sujet du 30 juin. J'ai déclaré que l'alinéa d) découlait au départ des discussions entre M. Wright et l'autre partie, au cours desquelles il leur avait donné jusqu'au 30 juin pour présenter leurs réclamations au gouvernement, s'ils voulaient qu'elles soient examinées en vue d'un règlement par le ministre en vertu de l'ancienne loi.

Lorsque le seul mode de paiement disponible est un versement par le ministre, il n'est pas nécessaire de donner une date précise. Les tribunaux détermineront les dates. Par conséquent, «au plus tard le 30 juin» ne veut rien dire, si vous voulez. Si les poursuites sont intentées en 1997, il y a des honoraires d'avocat du 30 juin jusqu'en 1997, qu'on devrait pouvoir réclamer, en théorie. Il s'agit de ce genre de coûts.

Là encore, la date du 30 juin est liée à l'idée d'un montant précis et au fait que le ministre aurait dû verser un certain paiement compensatoire en application de l'ancienne loi. Lorsque ces dispositions disparaissent, l'article sur le 30 juin n'est plus nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question générale à propos de l'article 8. Nous pouvons toujours résilier un contrat si nous sommes prêts à verser une indemnité — dans un certain cadre, évidemment, mais c'est la loi. Dans ce cas-ci, il y a une clause d'exclusivité. Des dommages généraux sont acceptés en principe, mais il pourrait y avoir de nombreuses exceptions. Nous voulons en savoir un peu plus sur les raisons pour lesquelles certains domaines sont exclus.

Par exemple, des dommages exemplaires ne sont pas accordés très souvent. Je suis un peu surpris de voir qu'ils sont exclus, mais il doit y avoir une raison. Je pense que vous êtes ici pour répondre à ces questions.

Why have you selected some specific domains of exclusion instead of relying on the courts? The courts are there in our judicial system to award damages in certain cases, so what is the philosophy behind that?

Senator Nolin: That is a policy question.

Senator Beaudoin: It is really a policy question.

Mr. Desmarais: When the government cancelled this deal on December 3, 1993, it indicated that it was willing to pay some type of compensation to these individuals for the cancellation. It also indicated that because they had not taken over the property, and had not spent any great amount of money in fixing the assets, they would restrict that compensation to their out-of-pocket costs, minus lobbyist fees. As to the lobbyist fees, you will need to ask the government. I am not privy to that information. Therefore you are restricted to out-of-pocket costs because we will pay you back what you spent.

In the normal course of a tender action, if you cancel the tender before you sign a contract, you may agree to pay the costs up to that point, but you do not pay any costs beyond that.

That was the genesis of that thought, namely that we will pay costs up to the point of cancellation and any costs for termination, and so on, of employees. Your out-of-pocket expenses will be covered, but that is all. That is the policy aspect from which the government was coming.

Senator Beaudoin: I understand why you put the date, but why do you exclude some domains?

Mr. Desmarais: Like lost profits?

Senator Beaudoin: Such as paragraphs (a), (b), (c), (d), (e), et cetera.

Mr. Desmarais: Let us go through the domains that have been excluded. We can then come to your question directly. We have stipulated awards that may not be made. You can sue the government for damages. We have agreed to that up to this point. We then come to clause 8(4) in the amendments, which sets out the things for which we will not pay damages, including loss of profits.

Senator Nolin: Clause 8(2)?

Mr. Desmarais: No, proposed clause 8(4), my draft. I am looking at the crossed-out draft here.

Senator Nolin: You were referring to the May 1995 and December 1995 amendments?

Senator Beaudoin: We do not have the same document. We will be in trouble.

Mr. Desmarais: I hope I have the same document. I am not sure that I do. Maybe I should have a look at the document you have.

Senator Jessiman: It is numbered 008-003.

Mr. Desmarais: I did not have this copy of the document.

Pourquoi avez-vous exclu certains aspects au lieu de vous fier aux tribunaux? Les tribunaux existent dans notre système judiciaire pour accorder des dommages-intérêts dans certaines circonstances, alors quelle est la logique derrière tout cela?

Le sénateur Nolin: C'est une question de politique.

Le sénateur Beaudoin: C'est vraiment une question de politique.

M. Desmarais: Lorsque le gouvernement a annulé ce marché le 3 décembre 1993, il a indiqué qu'il était disposé à verser une certaine forme d'indemnité aux personnes touchées par l'annulation. Il a aussi indiqué que, parce qu'ils n'avaient pas pris possession des biens et parce qu'ils n'avaient pas dépensé beaucoup d'argent pour remettre les biens en état, l'indemnité se limiterait aux frais déboursés, moins les honoraires des lobbyistes. En ce qui concerne les sommes versées pour lobbyisme, vous devrez interroger le gouvernement. Je ne suis pas au courant de cette information. L'indemnité se limite donc aux frais déboursés parce que nous allons rembourser ce qui a été dépensé.

Dans le cours normal d'un appel d'offres, lorsqu'on annule l'appel avant de signer un contrat, on peut convenir de payer les coûts jusqu'à ce moment-là, mais pas après.

Voilà la genèse de ce raisonnement, à savoir que nous allons rembourser les coûts jusqu'à la date de l'annulation et toutes les indemnités de départ des employés, par exemple. Les frais déboursés seront remboursés, mais c'est tout. C'est cette politique que le gouvernement voulait appliquer.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends pourquoi vous indiquez une date, mais pourquoi exclure certains domaines?

M. Desmarais: Comme les profits non réalisés?

Le sénateur Beaudoin: Comme les alinéas a), b), c), d), e), et cetera.

M. Desmarais: Passons en revue les domaines qui ont été exclus. Nous répondrons ensuite à votre question directement. Nous avons stipulé les restrictions. On peut tenter des poursuites en dommages-intérêts contre le gouvernement. Nous l'avons accepté. Nous en venons ensuite au paragraphe 8(4) des amendements, qui stipule les domaines pour lesquels nous n'accorderons aucune indemnité, notamment les profits non réalisés.

Le sénateur Nolin: Le paragraphe 8(2)?

M. Desmarais: Non, le paragraphe 8(4) proposé, dans mon ébauche. Je lis l'ébauche qui a été rayée.

Le sénateur Nolin: Vous parlez des amendements de mai 1995 et de décembre 1995?

Le sénateur Beaudoin: Nous n'avons pas le même document. Nous serons dans le pétrin.

M. Desmarais: J'espère avoir le même document. Je n'en suis pas certain. Je devrais peut-être jeter un coup d'oeil au vôtre.

Le sénateur Jessiman: Il porte le numéro 008-003.

M. Desmarais: Je n'avais pas de copie de ce document.

Under clause 8(2)(a), there is no loss of profits. That was a policy decision, as I have just explained. Clause 8(2)(b) concerns no payments to lobbyists, even if they were an out-of-pocket cost. Clause 8(2)(c) concerns any investment in any company or partnership controlled by one or more of the partners. This clause is saying that there were probably many transactions between the partners as to various subcompanies that had some subcontracts involved in this deal. Those things should be settled between the partners, and have nothing to do with the government. Therefore, we will not award you any damages for that type of interplay within the partnership.

Senator Nolin: I have a question for you with regard to paragraph (c). Why? I remember asking you the same question two years ago. I am still not convinced of the answer. Why? The government, the Queen, has led individuals to believe something, but then one day the Queen says, "No more. That is it. It is over. And, by the way, I am not paying for any damages incurred by your interpretation of my decision."

Mr. Desmarais: I am not following you.

Senator Nolin: Is it the policy and understanding of your government that that is equity?

Mr. Desmarais: I am not following your question.

Senator Nolin: The Queen, the government of this country, is taking a decision and awarding a contract.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Nolin: It is not happening overnight. It is a long process. It concludes somewhere in 1993. Leading up to that, individuals or corporations have decided to invest.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Nolin: That is what you are referring to in paragraph (c).

Mr. Desmarais: Not directly, senator. I am not saying that those people have decided to invest in the T1T2 Limited Partnership.

Senator Nolin: I am not saying specifically T1T2. I am saying "invest."

Mr. Desmarais: They have an investment in the T1T2 Limited Partnership. They set aside a certain amount of equity, which is still whole, or will be made whole with the cost payment, plus other costs that they may have spent that did not come out of that equity. That will exist and be paid. They will have that.

What we are talking about here are subsidiary companies. You can have several types of various subsidiaries that occur in here. A partner decides to invest in a subsidiary company because of an expectation that T1T2 will do something for him. That is not something the government caused to occur. That is not something that the contract caused to occur. That is a decision which the individual made to invest.

Senator Nolin: Are they seeking that in court?

Dans l'alinéa 8(2)a), on exclut les profits. C'est une décision de politique, comme je l'ai expliqué. L'alinéa 8(2)b) exclut les sommes versées aux lobbyistes, même s'il s'agit de frais déboursés. L'alinéa 8(2)c) porte sur des investissements dans une société ou personne morale contrôlée par un ou plusieurs des associés. Cette disposition veut dire qu'il y a probablement eu de nombreuses transactions entre les associés de diverses filiales qui ont obtenu des contrats de sous-traitance. Ces questions devraient être réglées entre les associés et n'ont rien à voir avec le gouvernement. Par conséquent, nous n'accorderons aucune indemnité pour ce genre d'interaction au sein de la société en commandite.

Le sénateur Nolin: J'ai une question à vous poser au sujet de l'alinéa c). Pourquoi? Je me rappelle vous avoir posé la même question il y a deux ans. Je ne suis toujours pas convaincu par la réponse. Pourquoi? Le gouvernement, la Reine, fait croire quelque chose à des gens, puis, un jour, la Reine a dit: «C'est fini. Cela suffit. On n'en parle plus. Et, j'oubliais, je ne vous rembourserai pas pour les dommages occasionnés par votre interprétation de ma décision».

Mr. Desmarais: Je ne vous suis pas.

Le sénateur Nolin: Est-ce la politique de votre gouvernement de penser que c'est juste? Votre gouvernement pense-t-il que c'est juste?

Mr. Desmarais: Je ne comprends pas votre question.

Le sénateur Nolin: La Reine, le gouvernement de notre pays, prend une décision et accorde un contrat.

Mr. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Cela ne se fait pas du jour au lendemain. C'est un long processus. Il se termine quelque part en 1993. Avant d'en arriver là, des personnes et des sociétés ont décidé d'investir.

Mr. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Nolin: C'est à cela que vous faites allusion dans l'alinéa c).

Mr. Desmarais: Pas directement, sénateur. Je ne dis pas que ces personnes ont décidé d'investir dans la société en commandite T1T2.

Le sénateur Nolin: Je ne parle pas précisément de T1T2. Je dis «investir».

Mr. Desmarais: Ils ont investi dans la société en commandite T1T2. Ils ont mis de côté certains avoirs propres, qui restent encore entiers, ou qui le deviendront par l'indemnité, plus d'autres frais qui ont peut-être été payés, mais pas à même ces avoirs propres. Ils seront remboursés.

Il est question ici de filiales. Il peut y avoir divers types de filiales. Un associé peut décider d'investir dans une filiale parce qu'il s'attend que T1T2 fera quelque chose pour lui. Le gouvernement n'a pas provoqué cet investissement, le contrat non plus. C'est une décision personnelle d'investir.

Le sénateur Nolin: Ont-ils intenté des poursuites judiciaires?

Mr. Desmarais: Not currently, no.

Senator MacDonald: Are you talking about third party claims?

Mr. Desmarais: Basically, third party types of claims that arise out of this matter and have an investment in various partner investments, third party claims.

Senator Jessiman: Thus Paxport could be held responsible under these third parties, but could not get relief from the government?

Mr. Desmarais: I am not sure Paxport is the right vehicle to use. Let us take, for example, a company called Pearson Airport Management. That is a company which was established to manage the contract. It was not established by the whole partnership but by several partners. It had no share capital, if you like, in that establishment, except for some minor investment to incorporate it. Shares in that company changed hands between individual partners at a value. That is what is being excluded.

Senator Jessiman: You mean that someone paid something but they will not get it back?

Mr. Desmarais: Except from the partner to whom they paid it.

Senator Lynch-Staunton: What I find most objectionable about a terribly objectionable bill is that now that the court action has started and a claim for damages is being heard, one of the parties to the claim — the defendant in this case — has decided to change the rules. If this bill is passed, it will be telling the judge hearing the case, "Forget what you have heard. Dismiss certain things. Negate that." In other words, the court action is being heard under established rules for claims of this sort. Nonetheless, the government will interfere in that action, particularly with this clause.

What makes it more reprehensible to me is that not only will the government interfere, but it is a party to the action. As a defendant, it is making use of its parliamentary position to ask Parliament to pass a law which would instruct the judge to ignore to a large extent what, in this case, she has already heard and follow these narrow guidelines in coming to a decision. How can the Government of Canada justify such a recommendation?

Mr. Desmarais: Again, I am not sure of the thrust here. You say that we are changing the rules in mid-course. These rules were put out before this court action started.

Senator Lynch-Staunton: No, the recommendation was put out. These are not rules. This is a proposal which has not been approved.

Mr. Desmarais: This proposal was put out before the court action started.

Senator Lynch-Staunton: That is right. It was bad enough at that time, but it is worse now that the court action has started.

M. Desmarais: Jusqu'ici, non.

Le sénateur MacDonald: Est-il question des réclamations de tiers?

M. Desmarais: Essentiellement, des réclamations de tiers qui découlent de cette affaire et qui comportent un investissement dans divers investissements des associés, les réclamations de tiers.

Le sénateur Jessiman: Par conséquent, Paxport pourrait être tenue responsable envers ces tiers, mais ne pourrait pas être indemnisée par le gouvernement?

M. Desmarais: Je ne suis pas certain que Paxport soit un bon exemple. Prenons, par exemple, une société appelée Pearson Airport Management. Elle a été établie pour administrer le contrat. Elle n'a pas été établie par l'ensemble de la société en commandite, mais par quelques associés. Elle n'a pas de capital-actions, si vous voulez, sauf les quelques capitaux nécessaires pour s'incorporer. Les actions de cette société ont été échangées entre les associés à un certain montant. Ce genre de situation est exclu.

Le sénateur Jessiman: Vous voulez dire que quelqu'un a payé quelque chose mais ne sera pas remboursé?

M. Desmarais: Sauf par l'associé à qui l'argent a été payé.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que je trouve le plus inadmissible à propos de ce projet de loi très inadmissible, c'est que maintenant que des poursuites ont été intentées et que les tribunaux devront se prononcer sur les dommages-intérêts, l'une des parties — la défenderesse, dans ce cas-ci — a décidé de changer les règles du jeu. Si ce projet de loi est adopté, on dira au juge d'oublier ce qu'il a entendu, de ne pas tenir compte de certains faits, d'en rejeter d'autres. Autrement dit, la cause est entendue en fonction de certaines règles concernant des réclamations de ce genre, mais le gouvernement intervient, en particulier avec cette disposition.

Ce qui est inadmissible selon moi, ce n'est pas seulement le fait que le gouvernement intervient, mais aussi qu'il est partie dans cette cause. À titre de défenderesse, il se sert de son pouvoir parlementaire pour demander au Parlement d'adopter une loi qui obligerait le juge à ne pas tenir compte de nombreux faits déjà entendus et de suivre ces lignes directrices plus contraignantes pour prendre une décision. Comment le gouvernement du Canada peut-il justifier une telle recommandation?

M. Desmarais: Là encore, je ne comprends pas très bien le sens de la question. Vous affirmez que nous changeons les règles en cours de route. Ces règles ont été établies avant que les poursuites soient intentées.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, la recommandation a été faite. Ce ne sont pas des règles. C'est une proposition qui n'a pas été approuvée.

M. Desmarais: Cette proposition a été faite avant que les poursuites soient intentées.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact. C'était déjà une mauvaise idée à ce moment-là, mais c'est pire maintenant que des poursuites ont été intentées.

Mr. Desmarais: But the government's position has not changed from the beginning until now. The government's position has always been out-of-pocket expenses minus lobbyists' fees, no lost profits. That position has not changed from the previous bill to this bill. You are talking about the mechanics of how that is to be applied, which is changing.

Senator Lynch-Staunton: No, it is not that simple. I know the position has not changed. But at the time that the position was first stated, there was no court action.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: There was an argument presented here that the government could do this, namely, that it could establish the rules under which a hearing would be held.

However, since then, the hearing has started. It has been going on now since mid-February, nearly four months. Now the government is saying, "Despite that, let us change the rules anyway." The game is being played right now, and one of the parties to the game is saying, "Change the rules because we do not think we will win unless you follow our own rules."

Mr. Desmarais: I am indicating to you that the rules of the game that the government wanted to play by were established before the court action.

Senator Lynch-Staunton: That is not the point. The point is that the court action has started. How can the government justify changing the rules once a court action has started?

We objected to this before, but there was a strong argument that this could be done, in the same way as we were told that Parliament, dissatisfied with the verdict, can change the verdict. We were also told that, prior to the claim being heard, the government could establish a cap of \$1; all this before the court action started.

However, what is the argument for interfering in the court action once it has started and is in process?

Mr. Desmarais: I cannot answer that. I suggest that you direct that question to the justice officials. From my departmental perspective, I do not see this as interference in the court case.

Senator Nolin: It is much more a policy question. It is not a legal position.

Mr. Desmarais: I believe I was being asked a legal question.

Senator Nolin: It is much more than that.

Mr. Desmarais: The government's position is that it is not interfering in the case before the courts at this moment. No one is interfering with the rights of the plaintiffs to put their arguments forward. No one is interfering with the judge. No one is telling the judge how to decide on damages. The government is saying that when the court comes to the point of awarding damages, it cannot award loss of profits or costs for lobbyist fees. That is all this is saying. That is not an interference in the lawsuit, as far as I am concerned. That position has been consistent from December 3, 1993.

M. Desmarais: Mais la position du gouvernement n'a pas changé depuis le début. La position du gouvernement a toujours été les frais déboursés moins les sommes versées aux lobbyistes et pas de profits non réalisés. Cette position n'a pas changé entre le projet de loi précédent et celui-ci. Vous parlez du mécanisme d'application, c'est cela qui change.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, ce n'est pas si simple. Je sais que la position n'a pas changé. Mais lorsqu'elle a été énoncée pour la première fois, il n'y avait pas de poursuites.

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: On a argué que le gouvernement pouvait agir ainsi, c'est-à-dire qu'il pouvait établir les règles concernant la façon dont la cause serait entendue.

Mais depuis, le procès a commencé. Il est en cours depuis la mi-février, près de quatre mois. Maintenant, le gouvernement dit qu'il veut changer les règles de toutes façons. La partie a commencé et l'un des joueurs dit qu'il faut changer les règles, parce qu'il ne croit pas pouvoir gagner si la partie ne se joue pas selon ses règles.

M. Desmarais: Je vous répète que les règles selon lesquelles le gouvernement voulait jouer ont été établies avant que les poursuites soient intentées.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela n'a rien à voir. L'important, c'est que des poursuites ont été intentées. Comment le gouvernement peut-il justifier qu'il change les règles lorsque des poursuites ont été intentées?

Nous nous sommes opposés auparavant, mais il y avait des arguments très convaincants pour démontrer que c'était possible, tout comme on nous a dit que le Parlement peut renverser un verdict qui ne lui plaît pas. On nous a dit également, avant que la cause soit entendue, que le gouvernement pouvait établir un plafond de 1 \$; tout cela avant que les poursuites soient intentées.

Mais comment justifie-t-on une ingérence dans un procès lorsqu'il a commencé?

M. Desmarais: Je ne peux pas répondre à cette question. Je vous suggère de la poser aux fonctionnaires de la Justice. Du point de vue de mon ministère, je ne considère pas cela comme une ingérence dans le procès.

Le sénateur Nolin: C'est bien plus une question de politique. Ce n'est pas une position de droit.

M. Desmarais: Je pense qu'on m'a posé une question de droit.

Le sénateur Nolin: C'est beaucoup plus que cela.

M. Desmarais: La position du gouvernement est qu'il ne s'ingère pas dans l'affaire qui est devant les tribunaux actuellement. Personne n'entrave les droits des plaignants de présenter leurs arguments. Personne n'entrave le travail du juge. Personne ne dit au juge quelle décision prendre au sujet des dommages-intérêts. Le gouvernement affirme que lorsque le tribunal accordera des dommages-intérêts, il ne pourra pas en accorder à l'égard des profits non réalisés ni des sommes versées pour lobbyisme. C'est tout. Ce n'est pas s'ingérer dans le procès, en ce qui me concerne. Cette position n'a pas changé depuis le 3 décembre 1993.

Senator Lynch-Staunton: It is an interference in the lawsuit because at the moment the court is hearing a case for lost profits, I assume, and I assume that it is hearing a case for the payment of lobbying fees. Should this be passed, the first thing government lawyers will do is tell the judge that he — or she — can no longer listen to this because, if he does, he will not be able to award damages for lost profits or lobbying fees. The judge will say, "You should have told me this before."

This is interference in the courts. It is consistent with the government's policy, but the error is being compounded by the fact that, should this be passed, the judge will be told, in effect, that the rules have changed, that there is no point in him listening to claims on clause 8.(2)(a), (b), (c), (d) and (e), because the Parliament of Canada has decided that he will not be allowed to award damages.

The judge, quite naturally I would think, would say, "How can you do that to this court? We started off with certain guidelines based on certain understandings and traditions of how claims should be heard, and you come here right in the middle of this and say that we cannot do that anymore."

If that is not interference, what is? I should like Mr. Desmarais to answer that.

Senator Bryden: He answered it already. He said very clearly that, in his opinion, this is not interference with the procedure of the courts. Your opinion is that it is. That is fine, but the witness has answered the question.

Senator Lynch-Staunton: I am asking the witness a question, Madam Chairman.

The Chair: Yes, Senator Bryden, Senator Lynch-Staunton has asked a question.

Senator Lynch-Staunton: Perhaps your definition of "interference" is different from mine. However, if what I have stated is accurate, and the passage of this bill would alter the court's appreciation of the damages, that is interference, is it not?

Mr. Desmarais: My contention, senator, is that the plaintiffs have sued for damages in the court. They have not sued for loss of profits; they have sued for damages. This does not restrict the judge from awarding damages. It says that certain classes of damages cannot be awarded, but it does not say that the court cannot award damages. This is only saying what types of damages the government is prepared to pay, by law. It is not an interference in the process.

Senator Lynch-Staunton: In the agreements that Transport Canada signs with private parties in which there is no cancellation clause, is one of the conditions now that, in case of cancellation, lobbying fees and lost profits cannot be claimed?

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est une ingérence dans le procès, parce que les tribunaux entendent actuellement une cause portant sur des profits non réalisés, je suppose, et je suppose qu'il entend une cause portant sur des sommes versées pour lobbyisme. Si le projet de loi est adopté, les avocats du gouvernement s'empresseront de dire au juge qu'il ne peut plus entendre la cause parce que, s'il le fait, il ne pourra pas accorder d'indemnité pour les profits non réalisés et les sommes versées pour lobbyisme. Le juge répondra qu'on aurait dû l'avertir plus tôt.

C'est une ingérence dans le processus judiciaire. C'est conforme à la politique du gouvernement, mais l'erreur est aggravée du fait que, si le projet de loi est adopté, on dira au juge, en réalité, que les règles ont changé, que ce n'est pas la peine d'entendre les arguments concernant les réclamations prévues aux alinéas 8.(2)(a), b), c), d) et e), parce que le gouvernement a décidé de ne pas accorder d'indemnité.

Le juge, bien naturellement je suppose, demandera: «Comment pouvez-vous nous faire cela? Nous avons commencé en respectant certaines règles fondées sur des principes et des traditions quant à la façon de régler les réclamations et, au beau milieu de notre travail, vous venez nous dire que nous ne pouvons pas continuer ainsi.»

Si ce n'est pas de l'ingérence, je me demande ce que c'est. J'aimerais que M. Desmarais réponde à cette question.

Le sénateur Bryden: Il a déjà répondu. Il a déclaré très clairement que, selon lui, ce n'est pas une ingérence dans l'exercice de la justice. Vous pensez le contraire. Très bien, mais le témoin a répondu à la question.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai posé une question au témoin, madame la présidente.

La présidente: Oui, sénateur Bryden, le sénateur Lynch-Staunton a posé une question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Votre définition de l'ingérence est peut-être différente de la mienne. Mais si ce que j'ai déclaré est vrai et que l'adoption du projet de loi modifierait l'évaluation des dommages-intérêts faite par les tribunaux, alors c'est de l'ingérence, n'est-ce pas?

M. Desmarais: Je soutiens, sénateur, que les plaignants ont intenté des poursuites pour dommages-intérêts. Ils ne l'ont pas fait pour les profits non réalisés, ils ont intenté des poursuites pour dommages-intérêts. Le projet de loi n'empêche pas le juge d'accorder des dommages-intérêts. Il dit que certains types d'indemnités ne peuvent être accordés, mais cela ne signifie pas que le tribunal ne peut pas accorder de dommages-intérêts. Il définit simplement les types d'indemnités que le gouvernement est prêt à payer, en droit. Ce n'est pas une ingérence dans le processus.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans les accords que Transports Canada signe avec des parties du secteur privé et pour lesquels l'annulation est interdite, prévoit-on maintenant qu'en cas d'annulation, il est impossible de demander une indemnité pour les sommes versées pour lobbyisme et les profits non réalisés?

Mr. Desmarais: That question is very difficult to answer. "No cancellation" clauses relate to real property lease types of agreements which normally, in the government, do not have a cancellation clause. We are talking here about a timing issue. If you have started to operate a business at an airport, and for some reason the government decides to cancel the agreement, you would have the normal range of damages available to you. You have an operating business.

Here we have a timing issue. These people never took possession; they never started to operate this business. Therefore, the government is saying that they should not have the right to any future profits because they never fully established their business. We do not even know if the business would have been viable.

With regard to lobbying, I believe the government listened to Mr. Nixon who thought there was an unwarranted degree of lobbying. That was an opinion expressed by Mr. Nixon. Whether the government took that to heart, I cannot say. Our instructions were not to pay lobbyists' fees.

Senator Lynch-Staunton: Since the government apparently has a thing against lobbyists, and certainly their fees, is it understood in agreements that Transport Canada or any other government department signs which contain no cancellation clause, and where lobbyists may have been involved, that in case of a claim for damages, the claimant agrees not to ask for lobbying fees?

Mr. Desmarais: No, I do not think there is any such understanding.

Senator Lynch-Staunton: Why do you think there would be an exception in this case?

Mr. Desmarais: As I explained, there was direction from the government to bureaucrats to include a "no lobbyist fee" type of clause. The government considered many factors besides Mr. Nixon's advice in making these decisions, but Mr. Nixon did raise the spectre of undue lobbying in this case.

Senator Lynch-Staunton: You followed the Pearson hearings as carefully as anyone. You gave your own assessment of how lobbyists may have influenced you, and of how your colleagues responded. That was not exactly in accord with Mr. Nixon.

You are saying that it is the government's policy and that you are carrying it out. That is right, but you cannot explain the government's policy, which necessitates Mr. Anderson's appearance before us to explain the government's policy.

As I warned earlier, Madam Chair, there are certain questions which Mr. Desmarais and Mr. Baker cannot answer and, even if they have the answers, should not answer because it is not their role to explain government policy, particularly when it has a major political connotation. That is why I urge that you make your best efforts to get Mr. Anderson here at any time that is convenient to him. I am sure that the committee will accommodate his schedule.

M. Desmarais: C'est une question très difficile à répondre. Les clauses interdisant l'annulation se rapportent à des baux immobiliers pour lesquels, normalement, le gouvernement ne prévoit pas d'annulation. Ici, c'est une question de temps. Si on a à exercer des activités à un aéroport et que, pour une raison ou une autre, le gouvernement décide d'annuler l'accord, les catégories normales de dommages-intérêts s'appliquent. Il y a une entreprise qui fonctionne.

Dans ce cas-ci, c'est une question de temps. Ces gens n'ont jamais pris possession des installations; ils n'ont jamais commencé à exploiter cette entreprise. Par conséquent, le gouvernement affirme qu'ils ne devraient pas avoir droit à des profits futurs parce qu'ils n'ont jamais vraiment été en affaires. Nous ne savons pas si l'entreprise aurait été viable.

En ce qui concerne le lobbyisme, je crois que le gouvernement a écouté M. Nixon, qui pensait qu'il y en avait trop. C'est une opinion exprimée par M. Nixon. Je ne saurais dire si le gouvernement l'a prise au sérieux. Nous avons reçu instruction de ne pas rembourser les sommes versées pour lobbyisme.

Le sénateur Lynch-Staunton: Étant donné que le gouvernement semble en avoir contre les lobbyistes et certainement contre leurs honoraires, est-il entendu dans les accords que signe Transports Canada ou tout autre ministère et qui interdisent l'annulation, que lorsque des lobbyistes entrent en jeu et qu'on réclame des dommages-intérêts, le plaignant convient de ne pas demander le remboursement des sommes versées pour lobbyisme?

M. Desmarais: Je ne crois pas que ce soit entendu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi pensez-vous qu'il y a une exception cette fois?

M. Desmarais: Comme je l'ai expliqué, le gouvernement a donné instruction aux bureaucrates d'inclure une disposition excluant les sommes versées pour lobbyisme. Le gouvernement a tenu compte de nombreux facteurs en plus des conseils de M. Nixon lorsqu'il a pris ces décisions, mais M. Nixon a indiqué que le lobbying était peut-être exagéré dans ce cas-ci.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez suivi les audiences sur l'aéroport Pearson d'aussi près que n'importe qui. Vous avez donné votre évaluation de la façon dont les lobbyistes auraient pu vous influencer et indiqué la réaction de vos collègues. Ce n'était pas tout à fait en accord avec le rapport Nixon.

Vous affirmez que c'est la politique du gouvernement et que vous l'appliquez. C'est bien, mais vous ne pouvez pas expliquer la politique du gouvernement, ce qui nous oblige à convoquer M. Anderson pour qu'il nous l'explique.

Comme je l'ai déjà indiqué, madame la présidente, il y a certaines questions auxquelles M. Desmarais et M. Baker ne peuvent pas répondre et, même s'ils ont les réponses, ils ne devraient pas répondre parce que ce n'est pas leur rôle d'expliquer la politique du gouvernement, en particulier lorsqu'elle a une grande connotation politique. Voilà pourquoi je vous demande de faire de votre mieux pour que M. Anderson vienne témoigner au

I would like to ask further questions on another topic when we have dealt with the amendments.

Senator Doyle: We have been through lobbying, and that has wound up as a question for the minister. Could we have a similar attempt to define "defamation"? What has been the policy on defamation?

Mr. Desmarais: I am trying to find the original clause to see what it said.

Senator Doyle: I should have that before me, but I do not.

Mr. Desmarais: That was originally in clause 7.

Senator Bryden: I believe that clause was included in one of the amendments that flowed from the original bill in 1994.

Senator Lewis: It was not in the original bill.

Senator Bryden: No.

Mr. Desmarais: I am looking at a set of amendments here, and I cannot find it. I do not know exactly what it said.

That was in the December 1994 version, I have just been told, and someone has given me a summary of it which says that under the old clause 8(2), there was a paragraph (d) speaking about any claim for defamation or loss of value of any share, partnership, interest, or investment. Is that the one?

Senator Doyle: That is the one.

Mr. Desmarais: I believe now we are saying that we have taken out defamation and left loss of value of any share, partnership, interest, or investment.

Senator Doyle: That is what I say.

Mr. Desmarais: It has come out. I have no answer off the top of my head as to why it has come out.

Senator Doyle: Was there no policy involved in it?

Mr. Desmarais: The basic policy involved in it at the time was that potential defamation suits were being seen in some of the claims being advanced by the partners and third parties.

My understanding is that under the legal definition of general damages, defamation is covered. If you sue for general damages, you can sue for defamation. The government is saying, "If we have defamed anyone and they can bring a suit on that basis, feel free, and general damages will be awarded as per this act."

Senator Doyle: It did not feel that way before.

Mr. Desmarais: It did not feel that way before; no sir, it did not.

Senator Doyle: That is new thinking.

Mr. Desmarais: It is a bit of new thinking, yes.

moment qui lui conviendra. Je suis certain que le comité l'accueillera quand il voudra.

J'aimerais poser d'autres questions sur un autre sujet lorsque nous aurons fini de discuter des amendements.

Le sénateur Doyle: Nous avons discuté du lobbyisme et cela nous a amenés à une question au ministre. Pouvons-nous tenter également de définir «diffamation»? Quelle est la politique concernant la diffamation?

M. Desmarais: J'essaie de trouver l'article original afin de voir ce qu'on en dit.

Le sénateur Doyle: Je devrais l'avoir devant les yeux, mais ce n'est pas le cas.

M. Desmarais: Cela se trouvait d'abord dans l'article 7.

Le sénateur Bryden: Je crois que cet article a été inclus dans l'un des amendements qui découlait du projet de loi original en 1994.

Le sénateur Lewis: Ce n'était pas dans le projet de loi original.

Le sénateur Bryden: Non.

M. Desmarais: J'ai ici une série d'amendements et je ne le trouve pas. Je ne sais pas exactement ce qui était écrit.

On me dit que c'était dans la version de décembre 1994 et quelqu'un vient de me donner un résumé qui indique que, dans l'ancien paragraphe 8(2), il y avait un alinéa d) au sujet des réclamations pour diffamation ou perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement. Est-ce celui-là?

Le sénateur Doyle: C'est celui-là.

M. Desmarais: Je pense que nous avons maintenant laissé tomber la diffamation et gardé la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement.

Le sénateur Doyle: C'est ce que je dis.

M. Desmarais: On l'a enlevé. Je ne saurais dire, à brûle-pourpoint, pourquoi c'est disparu.

Le sénateur Doyle: Ce n'était pas une question de politique?

M. Desmarais: La politique de base à ce moment-là était qu'on sentait des possibilités de poursuites en diffamation dans certaines des réclamations présentées par les associés et les tiers.

Si je comprends bien, la définition juridique des dommages-intérêts généraux comprend la diffamation. Quand on peut intenter des poursuites pour dommages-intérêts, on peut le faire pour diffamation. Le gouvernement dit que, s'il a diffamé quelqu'un et que des poursuites peuvent être intentées à cet égard, c'est permis, et des dommages-intérêts généraux seront accordés conformément à la loi.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas l'impression qui se dégageait auparavant.

M. Desmarais: Ce n'est pas l'impression qui se dégageait auparavant, non, monsieur.

Le sénateur Doyle: C'est une nouvelle façon de voir.

M. Desmarais: Un peu, oui.

Senator Stewart: If you insist, they can put it back in, I suppose.

Senator Doyle: Not necessarily.

Senator Jessiman: Mr. Desmarais, you know that Professor Monahan said that putting in paragraph (e) to do with punitive, exemplary and aggravated damages makes this bill unconstitutional, as far as he is concerned?

Mr. Desmarais: I have heard that.

Senator Jessiman: They only grant such damages when the court is of the view that the defendant, in this case the government, has done something about which the court is pretty unhappy.

Let me tell you what "punitive" means. Punitive damages are awarded to punish the defendant, and to make an example of him or her, or it, in order to deter others from committing the same tort. If the government here is saying, "We do not give a damn what the court thinks. If they think that and they would grant such damages, we will legislate the court out of being able to do that," that is unfair.

Let us talk about exemplary damages. Exemplary damages may be awarded where the defendant's conduct is such as to merit punishment. The purpose of the award is to vindicate the strength of the law, and to demonstrate to the offender, the government, that the law will not tolerate such conduct. That will not be granted unless the court is of that opinion. By asking to prevent the court from awarding such damages, you will not even allow the court the right to even consider it. Is that the policy of the government?

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Jessiman: Thank you.

Mr. Baker: On that one question, I think you will find that the reason for the background is that most of the awards that have been seen in these type of instances are in general damages.

Senator Jessiman: Are you concerned that the court may so find? I would think that the court would so find. Certainly, if I were sitting in judgment, from what I have heard of this case I would certainly be granting those kinds of damages.

Mr. Desmarais: If I could comment, the government made a policy decision to cancel this contract for whatever reason. Are you saying that for every policy decision the government makes, the individual who is affected by that policy decision should have the right to sue for aggravated or exemplary damages?

Senator Jessiman: You do not sue for exemplary damages. You do not need to plead them. You get them. You are allowed them if the court thinks that, under the circumstances, you should get them.

Senator Lynch-Staunton: Senator Kirby, in his presentation of May 15, quoting from page 350 of the debates, said:

Le sénateur Stewart: Si vous insistez, ils peuvent revenir en arrière, je suppose.

Le sénateur Doyle: Pas nécessairement.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Desmarais, vous savez que le professeur Monahan a déclaré que l'ajout de l'alinéa e) au sujet des dommages punitifs, exemplaires ou majorés rend le projet de loi inconstitutionnel, à son avis?

M. Desmarais: J'ai entendu cela.

Le sénateur Jessiman: Ils n'accordent de tels dommages que lorsque les tribunaux estiment que la défenderesse, en l'occurrence le gouvernement, a fait quelque chose qui leur déplaît grandement.

Permettez-moi de vous donner le sens de «punitifs». Des dommages punitifs sont accordés pour punir la défenderesse et pour en faire un exemple, afin d'empêcher les autres de commettre le même acte. Si le gouvernement affirme ici qu'il se moque de ce que pense les tribunaux et que, si les tribunaux pensent pouvoir accorder de tels dommages, il adoptera une loi pour les en empêcher, alors c'est injuste.

Parlons des dommages exemplaires. Ces dommages sont accordés lorsque la conduite de la défenderesse est répréhensible. Ils ont pour but d'exercer le poids de la justice pour démontrer au contrevenant, le gouvernement, que la justice ne tolère pas une telle conduite. Ils ne sont pas accordés, à moins que les tribunaux soient de cet avis. En demandant d'empêcher les tribunaux d'accorder de tels dommages, on ne leur permet même pas d'envisager cette possibilité. Est-ce la politique du gouvernement?

M. Desmarais: Oui.

Le sénateur Jessiman: Merci.

M. Baker: À ce propos, je pense que vous constaterez que la raison de cette mesure est le fait que la plupart des dommages de ce genre sont inclus dans les dommages-intérêts généraux.

Le sénateur Jessiman: Craignez-vous que les tribunaux prennent une décision en ce sens? Je pense que c'est ce que décideraient les tribunaux. Si j'étais juge dans cette cause, d'après ce que j'ai entendu, j'accorderais certainement ce genre de dommages.

M. Desmarais: Si je peux intervenir, le gouvernement a pris la décision de politique d'annuler ce contrat, peu important les raisons. Affirmez-vous que, chaque fois que le gouvernement prend une décision de politique, la personne visée par la décision devrait avoir le droit d'intenter des poursuites pour dommages exemplaires ou majorés?

Le sénateur Jessiman: On n'intente pas des poursuites pour dommages exemplaires. Il n'est pas nécessaire de plaider pour les obtenir. On vous les accorde. On vous les accorde si les tribunaux estiment que, dans les circonstances, vous devriez les obtenir.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans sa présentation du 15 mai, le sénateur Kirby déclare, et je cite la page 350 des débats:

... regarding clauses 9 and 10 ... which bar all compensation and give the minister sole discretion to make such payments as he considers appropriate, excluding payments for lost profits and lobbying fees, the Liberal members of the committee will be prepared to move an amendment which will effectively remove these clauses....

as a result of

... the third and last of Senator Lynch-Staunton's original objections.

We do not have those amendments before us. Where are they?

Mr. Desmarais: I think they have been deleted from these amendments, senator. The government's position is that, by allowing this to go to court, there is no need for the Minister of Transport to have the authority to make a payment outside the court system.

Senator Lynch-Staunton: Should there not be an amendment that clauses 9 and 10 are dropped, or whatever the legal term is?

Mr. Desmarais: That could well be. I had not noticed that in your copy. In my copy, they are struck out.

The Chair: It indicates that in our copy as well.

Senator Lynch-Staunton: We do not have the same copies?

Senator Bryden: Once again, that may be because of my lack of familiarity with the procedure. It probably should have been indicated, but my understanding is that the way to deal with that situation is that, as you go through clause-by-clause study, when you get to clause 9 and clause 10, you just vote to remove those clauses.

Senator Lynch-Staunton: No. This is haphazard enough. Mr. Desmarais and Mr. Baker did well to discuss legal issues with which they are not too familiar, but now we are being told, "You will get it in good time." We have had amendments tabled. They have all met Senator Kirby's presentation except for 9 and 10. We should have the disposal of 9 and 10 before us today.

Mr. Baker: On that, senator, when you remove 9 and 10 and remove the condition where it was being put in there for the Minister of Transport to make the payment, I think it was felt that this could be done through normal practice, subject to the Financial Administration Act, and that it was not necessary to put it into the bill per se, but that is just my understanding.

Senator Lynch-Staunton: That is my understanding as well, and Senator Kirby's also. For us to drop clauses 9 and 10, we need an amendment before us, and we do not have it.

Senator Bryden: May I please just address that? I have a note here which says that motions are not required to delete clauses 9 and 10. According to Beauchesne, an amendment to delete a

... en ce qui concerne les articles 9 et 10... qui interdisent toute compensation et donnent au ministre toute discrétion concernant le versement des sommes qu'il estime indiquées, sauf au titre des profits non réalisés ou des sommes versées pour lobbying, les membres libéraux du comité sont prêts à proposer un amendement qui aura pour effet d'éliminer ces articles.

Cela répondra à la troisième et dernière objection originale du sénateur Lynch-Staunton.

Nous n'avons pas ces amendements devant nous. Où sont-ils?

M. Desmarais: Je pense qu'ils ont été supprimés de ces amendements, sénateurs. La position du gouvernement est que, puisqu'il permet que des poursuites soient intentées, il n'est plus nécessaire que le ministre des Transports soit autorisé à faire un paiement dans le cadre d'un règlement hors cour.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ne devrait-il pas y avoir un amendement proposant de faire disparaître les articles 9 ou 10?

M. Desmarais: Peut-être. Je ne l'avais pas remarqué dans votre copie. Dans la mienne, ces articles sont rayés.

La présidente: C'est aussi ce qui est indiqué dans la nôtre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous n'avons pas les mêmes copies?

Le sénateur Bryden: Là encore, c'est peut-être parce que je ne connais pas bien la procédure. Il aurait probablement fallu l'indiquer, mais je croyais que, dans une telle situation, quand on fait l'examen article par article et qu'on arrive aux articles 9 et 10, il suffit tout simplement de voter pour les supprimer.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. On agit déjà un peu trop à l'aveuglette. M. Desmarais et M. Baker ont bien fait de discuter des questions juridiques qu'ils ne connaissent pas très bien, mais on nous dit maintenant que cela viendra le moment voulu. Des amendements ont été déposés. Ils sont conformes à la présentation du sénateur Kirby, sauf pour les articles 9 et 10. Nous devrions décider aujourd'hui du sort de ces articles.

M. Baker: À ce sujet, sénateur, au sujet de la suppression des articles 9 et 10 ainsi que de la situation qui expliquait leur existence — afin de permettre au ministre des Transports d'effectuer les paiements — je pense qu'on a estimé pouvoir procéder par les mécanismes normaux, sous réserve de l'application de la Loi sur l'administration financière, et qu'il n'était pas nécessaire d'en parler dans le projet de loi proprement dit, mais j'ai peut-être mal compris.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est ce que j'avais compris moi aussi, ainsi que le sénateur Kirby. Pour pouvoir supprimer les articles 9 et 10, il nous faut un amendement à cet effet, et nous ne l'avons pas.

Le sénateur Bryden: Puis-je intervenir à ce sujet? J'ai devant moi une note qui indique que des motions ne sont pas nécessaires afin de supprimer les articles 9 et 10. Selon Beauchesne, il ne

clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing as part of the bill.

Senator Lynch-Staunton: I am glad to see that procedure is being followed. I am not used to that, particularly with this bill. When we get to clauses 9 and 10, will there be a motion to the effect that they be removed from the bill, or whatever the term is?

Senator Stewart: That they not stand as part of the bill.

Senator Lynch-Staunton: Whatever the term is, the end effect will be that if this bill comes to that point, clauses 9 and 10 will not be part of the third reading. Thank you.

Senator Beaudoin: Before I ask my question, do I understand that, in due course, clauses 9 and 10 may disappear?

Senator Bryden: Yes.

Mr. Desmarais: That is my understanding as well.

Senator Beaudoin: You say that, in practice, the amendment to clause 8(2)(e) does not mean very much, if I understood your answer?

Mr. Desmarais: I would not say that, senator. I am saying that most of the awards for defamation or the types of issues where this would arise are generally handled by the courts through general damages, and not through punitive, exemplary or aggravated damages.

All the government says is that if you come before the court with a suit, then you are entitled to general damages.

Senator Beaudoin: If it is included in general damages, to a certain extent, then why do you exclude them here?

Mr. Desmarais: Because the government does not wish to pay them these type of damages, thereby setting a precedent, if you like, when it makes a policy decision that is subject to some type of suit that may come before the court, and the court says, "We do not like the government's decision, therefore, we will award punitive or exemplary damages." That is not what government is all about in this country, senator.

Senator Nolin: That is not exactly what the judicial system is about, either.

Senator Beaudoin: There are three powers in this country. The judicial one is an important one. In this field, the judiciary may say, "You, the government, have made a mistake and are therefore responsible for the damages." The branch of the state which is called the judiciary has the complete right to say that.

Mr. Desmarais: I agree with you, senator.

Senator Beaudoin: Each time we weaken the judicial branch of the state, my first reaction is to say, "Hold on. Do not go too far." We believe in the division of the three powers and in the rule of law. I have full confidence in the judiciary of this country.

convient pas de proposer un amendement pour faire disparaître un article, mais plutôt de voter contre cet article au moment de voter sur le projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis content de voir que la procédure est suivie. Je n'en ai pas l'habitude, surtout en ce qui concerne ce projet de loi. Quand nous arriverons aux articles 9 et 10, il y aura une motion visant à les «faire disparaître», peu importe le terme employé?

Le sénateur Stewart: À ce qu'ils ne demeurent pas dans le projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peu importe le terme, le résultat final sera que, si le projet de loi se rend jusque-là, les articles 9 et 10 auront disparu en troisième lecture.

Le sénateur Beaudoin: Avant de poser ma question, dois-je comprendre qu'en temps voulu les articles 9 et 10 pourraient disparaître?

Le sénateur Bryden: Oui.

M. Desmarais: Je le crois aussi.

Le sénateur Beaudoin: Vous affirmez que, en pratique, l'amendement à l'alinéa 8(2)e) ne veut pas dire grand-chose, si j'ai bien compris votre réponse?

M. Desmarais: Je ne dirais pas cela, sénateur. Je dis que la plupart des dommages pour diffamation ou le genre de questions qui se poseraient à cet égard seraient généralement réglés par les tribunaux à l'aide des dommages-intérêts généraux et non par des dommages punitifs, exemplaires ou majorés.

Tout ce que dit le gouvernement, c'est que si une poursuite est intentée, on a droit à des dommages généraux.

Le sénateur Beaudoin: S'ils sont inclus dans les dommages généraux, dans une certaine mesure, pourquoi les exclure?

M. Desmarais: Parce que le gouvernement ne souhaite pas verser ce genre de dommages et créer ainsi un précédent, si vous voulez, lorsqu'il prend une décision de politique qui peut donner lieu à des poursuites judiciaires en permettant aux tribunaux de dire qu'ils n'aiment pas la décision du gouvernement et accordent donc des dommages punitifs ou exemplaires. Ce n'est pas ainsi qu'on gouverne dans notre pays, sénateur.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas ainsi que fonctionne le système judiciaire non plus.

Le sénateur Beaudoin: Il y a trois pouvoirs dans notre pays. Le pouvoir judiciaire en est un important. Dans ce domaine, le pouvoir judiciaire pourrait bien penser que le gouvernement a fait une erreur et doit donc en assumer la responsabilité. Le pouvoir qu'on appelle judiciaire a tout à fait le droit d'agir ainsi.

M. Desmarais: Je suis d'accord avec vous, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Chaque fois que nous affaiblissons le pouvoir judiciaire, ma première réaction, c'est de dire: «Un instant. N'allez pas trop loin.» Nous croyons en la répartition des fonctions entre ces trois pouvoirs ainsi que dans la primauté du droit. Je fais pleinement confiance au système judiciaire de notre pays.

In my opinion, this exclusion is a bit strange. To me, there are so many exclusions, as outlined in (a), (b), (c), (d) and (e). The reasons may differ from one to the other. They are not of the same nature. I really do not understand why punitive, exemplary or aggravated damages is in there. It is a policy point of view.

Mr. Desmarais: That is right, it is a policy point of view.

Senator Beaudoin: But it has legal consequences.

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Stewart: I should like to comment on what Senator Beaudoin and the witness have said. I do not think we should think of this simply as a government policy. We have here a government view which is being placed before the two Houses of Parliament. It is not the government which is establishing the conditions under which awards for damages will be made; it will be Parliament. Otherwise, why are we here?

Senator Lynch-Staunton: Mr. Desmarais and Mr. Baker, can you give us some details on the lease arrangement with the Greater Toronto Airport Authority which was announced just a few days ago?

Mr. Desmarais: Not really, senator. I have not been privy to that lease. I know it was signed on Friday, after having been approved by Treasury Board. That is all I know about it.

You are right in your statement that they will take possession in December. There is a transition period for employees, and so on. That is all I can tell you.

Senator Lynch-Staunton: There was a great deal of criticism of the fact that Pearson Development Corporation was entitled to deferred rentals. You will remember the discussion we had here.

Mr. Desmarais: Are you referring to the \$11 million and the \$33 million figures?

Senator Lynch-Staunton: Yes, whatever it was. That was one of the so-called flaws which my friends opposite and their colleagues in cabinet found in the Pearson agreement to justify its cancellation.

By chance, I received last week the 1995 annual report of the Montreal Airport Authority, which includes Mirabel and Dorval. In it are contained some details of their lease with the government. They have in their lease a five-year deferred rent of up to \$6 million a year, with the obligation to repay the loan after five years at a rate based on Government of Canada bonds, plus 2.5 per cent. The government sharply criticized this kind of arrangement in the T1T2 lease, yet it has accepted it for Montreal on practically the same terms. I understand other airport authorities also have a deferred rent clause. Why would the government object so violently to having what is made available to airport authorities not being made available to private enterprise?

À mon avis, cette exclusion est un peu étrange. Selon moi, il y a tellement d'exclusions, énoncées dans les alinéas a), b), c), d) et e). Les motifs diffèrent peut-être d'un cas à l'autre. Elles sont de nature différente. Je ne comprends vraiment pas pourquoi il est question de dommages punitifs, exemplaires ou majorés. C'est un point de vue de politique.

M. Desmarais: Exactement, c'est un point de vue de politique.

Le sénateur Beaudoin: Mais il a des conséquences juridiques.

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Stewart: J'aimerais commenter les remarques du sénateur Beaudoin et du témoin. Je ne pense pas qu'il faudrait y voir simplement une politique du gouvernement. Il y a un point de vue du gouvernement qui est présenté aux deux Chambres du Parlement. Ce n'est pas le gouvernement qui établit les critères de l'attribution des dommages, mais bien le Parlement. Sinon, pourquoi sommes-nous ici?

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Desmarais et monsieur Baker, pouvez-vous nous donner des précisions sur le bail avec l'administration aéroportuaire de la région métropolitaine de Toronto, qui a été annoncé il y a quelques jours à peine?

M. Desmarais: Pas vraiment, sénateur. Je n'en connais pas les détails. Je sais qu'il a été signé vendredi, après avoir été approuvé par le Conseil du Trésor. C'est tout ce que j'en sais.

Vous avez raison d'affirmer qu'ils prendront possession des biens en décembre. Il y a une période de transition pour les employés, et cetera. C'est tout ce que je peux vous dire.

Le sénateur Lynch-Staunton: On a beaucoup critiqué le fait que la Pearson Development Corporation a été autorisée à reporter les loyers. Vous vous souviendrez de la discussion que nous avons eue ici à ce sujet.

M. Desmarais: Faites-vous allusion aux chiffres de 11 millions de dollars et de 33 millions de dollars?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, mais peu important les chiffres. C'était l'une des soi-disant «lacunes» que mes amis d'en face et leurs collègues du Cabinet ont trouvée dans l'accord sur l'aéroport Pearson pour justifier son annulation.

Par chance, j'ai reçu la semaine dernière le rapport annuel pour 1995 de l'Administration aéroportuaire de Montréal, qui administre les aéroports de Mirabel et de Dorval. On y trouve certains renseignements sur le bail avec le gouvernement. Le bail prévoit un report des loyers sur cinq ans pouvant atteindre 6 millions de dollars par année et l'obligation de rembourser le prêt après cinq ans à un taux fondé sur le taux des obligations du gouvernement du Canada majoré de 2,5 p. 100. Le gouvernement a vivement critiqué ce genre de disposition dans le bail avec T1T2. Il l'a pourtant accepté pour Montréal, à des conditions presque identiques. Je crois que les baux d'autres administrations aéroportuaires locales prévoient aussi un report des loyers. Pourquoi le gouvernement s'oppose-t-il si violemment à ce que les conditions offertes aux administrations aéroportuaires locales ne le soient pas à l'entreprise privée?

Senator Bryden: I should like to ask what relevance this has to the matter before us and whether, indeed, it is fair to the witnesses. Did they come here prepared to deal with a revisiting of the Pearson inquiry?

Senator Lynch-Staunton: As I understand it, Mr. Desmarais was asked, and agreed, to talk about policy. This is policy. This is a policy of the government on airport authorities. The Minister of Transport should be the one to answer. He refuses to come before us. It is to be hoped that, with your letter, Madam Chairman, he will reconsider.

In any event, Mr. Desmarais and Mr. Baker are the only Transport officials we have listed to appear before us so far. Just to get an understanding of the airport policy of this government, since we are talking Pearson, I would like to know why what was not considered acceptable in a lease with a private party appears to be a standard provision in leases with airport authorities.

The Chair: With the greatest respect, Senator Lynch-Staunton, we are focusing on a particular bill. To broaden this discussion to include discussions of the way in which airport authorities are set up across this country is not relevant to the discussion of the bill.

Senator Nolin: Madam Chair, they cancelled the agreement. My question is: Why? Perhaps an answer to Senator Lynch-Staunton's question would shed some light on that "why".

Senator Lynch-Staunton: The crux of the matter is that we are talking about the cancellation of contracts. What we have been told since is that key provisions in the contract which was cancelled are being incorporated in agreements with airport authorities. If the key provisions were so reprehensible in a private contract, which we are asked to cancel through this bill — and that is the relevancy — why are these same provisions acceptable between an airport authority and the same government which did not like them, and does not like them, elsewhere?

Senator Bryden: Throughout proceedings over the last two years and so on, as I understand it, the right of the government to cancel this contract has never been questioned by the other side. That has been stated repeatedly in the proceedings. If they had the right to cancel the contract, why do we now need to go behind that and try to find out what were the reasons? It seems that you are changing your ground yet again.

Senator Nolin: We do not argue the fact that the government is allowed to cancel the agreement. We do not argue with that at all. Our view is that any owner who cancels a contract will have to face the consequences of his decision. We do not argue the fact that they are allowed to do it. They are. Anyone can cancel a contract, as long as they face the consequences.

To evaluate those consequences, you have to evaluate why they were cancelled. Perhaps you had a very good case for cancellation. We still do not know why the government cancelled.

Le sénateur Bryden: J'aimerais demander quel est le rapport avec la question dont nous sommes saisis ici, et même si c'est juste pour les témoins. Sont-ils ici pour qu'on revienne une fois de plus sur l'enquête relative à l'aéroport Pearson?

Le sénateur Lynch-Staunton: Si je comprends bien, on a invité M. Desmarais pour qu'il discute des politiques, et ce dernier a accepté. C'est une question de politique. C'est une politique du gouvernement à l'égard des administrations aéroportuaires. C'est le ministre des Transports qui devrait répondre. Il refuse de se présenter ici. Nous espérons qu'après avoir reçu votre lettre, madame la présidente, il reviendra sur sa décision.

Quoi qu'il en soit, M. Desmarais et M. Baker sont les seuls fonctionnaires des Transports que nous avons prévu entendre jusqu'ici. Simplement pour comprendre la politique aéroportuaire du gouvernement, étant donné qu'il est question de l'aéroport Pearson, j'aimerais savoir pourquoi ce qui n'a pas été jugé acceptable dans un bail avec une entreprise privée semble être une disposition standard dans les contrats avec les administrations aéroportuaires locales.

La présidente: Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Lynch-Staunton, nous étudions un projet de loi bien précis. Élargir la discussion pour parler de la façon dont les administrations aéroportuaires sont constituées d'un océan à l'autre n'est pas pertinent pour l'examen du projet de loi.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, ils ont annulé l'accord. Ma question est la suivante: pourquoi? Une réponse à la question du sénateur Lynch-Staunton jetterait peut-être un peu de lumière sur ce «pourquoi».

Le sénateur Lynch-Staunton: Le noeud de la question, c'est que nous discutons de l'annulation de contrats. Ce qu'on nous dit depuis c'est que des dispositions clés du contrat qui a été annulé font partie d'accords avec les administrations aéroportuaires. Si ces dispositions clés étaient si répréhensibles dans un contrat privé, qu'on nous demande d'annuler par le présent projet de loi — et c'est cela qui est pertinent — pourquoi ces mêmes dispositions sont-elles acceptables entre une administration aéroportuaire et un gouvernement qui ne les aimait pas et ne les aime toujours pas ailleurs?

Le sénateur Bryden: Tout au long des débats depuis deux ans, si je comprends bien, le droit du gouvernement d'annuler ce contrat n'a jamais été mis en doute par les membres d'en face. On l'a réitéré à maintes reprises dans les délibérations. S'ils avaient le droit d'annuler le contrat, pourquoi faut-il maintenant aller plus loin et tenter de trouver les motifs? Vous semblez changer de tactique une fois de plus.

Le sénateur Nolin: Nous ne contestons pas le fait que le gouvernement a le droit d'annuler le contrat. Nous ne le contestons pas du tout. Nous estimons que tout propriétaire qui annule un contrat doit assumer les conséquences de sa décision. Nous ne contestons pas le fait qu'ils avaient le droit de le faire. Ils ont le droit. N'importe qui peut annuler un contrat, tant qu'il en assume les conséquences.

Pour évaluer ces conséquences, il faut savoir pourquoi les contrats ont été annulés. Vous aviez peut-être de très bonnes raisons d'annuler le contrat. Nous ne savons toujours pas pourquoi

That is why we are putting this question to the government as a policy matter. That is why this question is very relevant.

Sen. Lynch-Staunton: The point was made, and your assertion that you did not want us to go behind the cancellation is also very revealing. Can you answer why deferred rentals which were not acceptable in the T1T2 agreement are part of the government's policy in airport authority agreements?

Mr. Desmarais: Senator, the agreement in Montreal and, I believe, the agreement in Edmonton have rental rate deferral clauses. I am not sure there are any others. Those were signed prior to the Pearson agreement. The Montreal agreement, I believe, was signed in 1992. The Edmonton agreement was signed in July or August of 1992, I believe. The Pearson agreement was signed in January of 1994, roughly a year and a half later. We used the local airport authority models to model our deferral clause which was acceptable to the government at the time.

The new government coming in decided that those models were not acceptable, on the basis that we had given it to the private sector, which was an equity investor. The LAAs are not equity investors in an airport. They come in with no equity. These individuals were supposed to come in with adequate equity to fund their development. Those things played a part in the government's decision; how big a role in the government's decision, I do not know.

Senator Lynch-Staunton: Do I understand that there are no deferral clauses under the present government's policy?

Mr. Desmarais: As far as I know, senator. I have not seen one but I have not seen any of the new agreements. I believe the only major agreement which has been signed under this new government is the Toronto agreement, and I have not seen that one.

Senator Lynch-Staunton: Do you know if there is a cancellation clause in this agreement?

Mr. Desmarais: I do not believe there is a cancellation clause.

Senator Lynch-Staunton: That issue was also faulted. Do you know if this is a long term lease? Is it a 60-year lease?

Mr. Desmarais: It is a 60-year lease.

Senator Lynch-Staunton: That was not acceptable in the case of T1T2.

Mr. Desmarais: Senator, you are making an assumption that it was not acceptable. You are making an assumption that Mr. Nixon's report was taken and used as the only basis for the government's decision.

Senator Lynch-Staunton: It was, sir.

Senator Nolin: That is what we were told.

le gouvernement l'a fait. Voilà pourquoi nous posons cette question au gouvernement. C'est une affaire de politique. Voilà pourquoi cette question est très pertinente.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez fait valoir votre point de vue, et votre affirmation que vous ne vouliez pas que nous cherchions les motifs de l'annulation est aussi très révélatrice. Pouvez-vous nous dire pourquoi le report des loyers, qui n'était pas acceptable dans l'accord avec T1T2 fait partie de la politique du gouvernement dans les accords avec les administrations aéroportuaires?

M. Desmarais: Sénateur, l'accord de Montréal et, je crois, celui de Toronto prévoient un report des loyers. Je ne crois pas qu'il y en ait d'autres. Ces accords ont été signés avant l'accord Pearson. Celui de Montréal a été signé en 1992, si je me souviens bien. Celui d'Edmonton, en juillet ou en août 1992, je crois. L'accord Pearson a été signé en janvier 1994, environ un an et demi plus tard. Nous nous sommes servis des modèles de l'administration aéroportuaire locale pour concevoir notre disposition relative au report, que le gouvernement jugeait acceptable à l'époque.

Le nouveau gouvernement a décidé que ces modèles n'étaient pas acceptables, du fait que nous cédions des installations aéroportuaires au secteur privé, qui investissait des capitaux propres. Les AAL n'investissent pas de capitaux propres dans un aéroport. Elles n'ont pas de capitaux propres au départ. Ces investisseurs devaient avoir des capitaux propres suffisants pour financer leurs activités. Ces facteurs ont joué un rôle dans la décision du gouvernement, mais je ne saurais dire quelle était l'ampleur de ce rôle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dois-je comprendre que la politique du gouvernement actuel ne prévoit pas de reports?

M. Desmarais: À ma connaissance, sénateur. Je n'en ai pas vu, mais je n'ai pas vu les nouveaux accords. Je crois que le seul accord d'importance signé par le nouveau gouvernement est celui de Toronto, et je ne l'ai pas vu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Savez-vous s'il y a une clause d'annulation dans cet accord?

M. Desmarais: Je ne le crois pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cet aspect a aussi été critiqué. Savez-vous s'il s'agit d'un bail à long terme? D'un bail de 60 ans?

M. Desmarais: C'est un bail de 60 ans.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'était pas acceptable dans le cas de l'accord avec T1T2.

M. Desmarais: Sénateur, vous supposez que ce n'était pas acceptable. Vous supposez que la décision du gouvernement repose uniquement sur le rapport Nixon.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est ce qui est arrivé, monsieur.

Le sénateur Nolin: C'est ce qu'on nous a dit.

Mr. Desmarais: The government's decision, as far as I am aware, was made in cabinet. What they considered at that meeting, I cannot tell you. However, one of the items they would have considered was Mr. Nixon's report which they released. What else they considered, I do not know. I am not privy to cabinet meetings.

Senator Doyle: Nor are we.

Mr. Desmarais: You are making an assumption that Nixon was the only basis. I cannot make that assumption.

Senator Lynch-Staunton: If you allow me, I can quote to you from the proceedings of the House of Commons where Mr. Young stated:

The government decision to cancel the contract for the Pearson International Airport was based on our assessment of the situation, which was confirmed in the report prepared by Mr. Nixon.

Mr. Desmarais: If he is using Mr. Nixon as confirmation of something that they had already found out, then some other information was in hand.

Senator Lynch-Staunton: I do not want to get into an argument on the validity of the Nixon report, but you have just said that the impression was already made, and that they needed someone to give it some respectability.

Senator Stewart: That is a gloss.

Sen. Lynch-Staunton: Nixon is a gloss?

Senator Stewart: No. Do not be silly.

Senator Lynch-Staunton: I was about to say it was a whitewash. Perhaps "gloss" is more parliamentary.

The Chair: I do not think that is an appropriate reflection of what Senator Stewart said. Do you have an additional question, Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Mr. Desmarais has not seen the Toronto lease. They do not want to show it to us, so any other questions would be superfluous on that topic. Perhaps if Minister Anderson were here, he could explain things to us.

Senator Nolin: Deducing from the answer which you just gave to my colleague, what was the reason for deciding to cancel?

Mr. Desmarais: I cannot tell you, senator. Again, that was the subject of a cabinet debate. I was given the decision, after that cabinet debate by the minister, that the agreements would be cancelled.

Senator Nolin: If the former Minister of Transport referred to Mr. Nixon's report as the confirmation of other assumptions or deductions or examinations or reports or documents that he had as Transport Minister, are you aware of those other documents or reports or evaluations?

Mr. Desmarais: I am aware of what we presented to him as departmental bureaucrats. I believe that, during the inquiry process, you would have seen most of the documentation which we presented to the minister. Basically, the November 4 briefing

M. Desmarais: À ma connaissance, la décision du gouvernement a été prise au Cabinet. Je ne sais pas sur quoi ils se sont fondés à cette réunion. Mais l'une des bases a été le rapport Nixon, que le gouvernement a publié. Quant aux autres facteurs, je ne sais pas. Je n'assiste pas aux réunions du Cabinet.

Le sénateur Doyle: Nous non plus.

M. Desmarais: Vous supposez que le rapport Nixon est la seule base. Je ne peux pas faire cette supposition.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous le permettez, je peux vous citer les délibérations de la Chambre des communes. M. Young a déclaré:

La décision du gouvernement d'annuler le contrat relatif à l'aéroport international Pearson repose sur notre évaluation de la situation, qui a été confirmée dans le rapport de M. Nixon.

M. Desmarais: S'il se sert du rapport de M. Nixon pour confirmer ce qu'ils avaient déjà constaté, alors ils avaient d'autres sources d'information.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne veux pas commencer à argumenter sur la validité du rapport Nixon, mais vous venez de déclarer que l'impression existait déjà et qu'ils avaient besoin de quelqu'un pour donner une certaine respectabilité à cette impression.

Le sénateur Stewart: Un vernis de légalité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Au rapport Nixon?

Le sénateur Stewart: Non. Ne soyez pas stupide.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'allais parler de blanchiment. «Vernis» est peut-être un terme plus parlementaire.

La présidente: Je ne crois pas que cela reflète correctement les propos du sénateur Stewart. Avez-vous d'autres questions, sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Desmarais n'a pas vu le bail de Toronto. Ils ne veulent pas nous le montrer, alors toute autre question sur ce sujet serait superflue. Si le ministre Anderson était ici, il pourrait peut-être nous donner des explications.

Le sénateur Nolin: D'après la réponse que vous venez de donner à mon collègue, pour quelle raison a-t-on décidé d'annuler l'accord?

M. Desmarais: Je ne le sais pas, sénateur. Là encore, il en a été question au Cabinet. Le ministre m'a communiqué la décision, après cette réunion du Cabinet. On m'a informé que les accords seraient annulés.

Le sénateur Nolin: Si l'ancien ministre des Transports a qualifié le rapport Nixon de confirmation d'autres hypothèses, déductions, examens, rapports ou documents qu'il avait à titre de ministre des Transports, connaissez-vous ces autres documents, rapports ou évaluations?

M. Desmarais: Je connais ce que nous lui avons présenté en tant que bureaucrates du ministère. Je crois qu'au cours de l'enquête, vous avez vu la plupart des documents qui ont été présentés au ministre. Essentiellement, la note de service du

note was the main item he had from us and from the department. I am not privy to any other discussions or material he had.

Senator MacDonald: I just wished to make it clear on behalf of my colleagues that we have known Mr. Desmarais now for a long time. We have known him through the legal and constitutional hearings. We certainly knew him through the Pearson inquiry last summer. We have an unlimited, unbounded respect for Mr. Desmarais, for the way in which he handled himself before that inquiry, and for the straightforward and forthcoming way in which he presented his evidence. We also admire him for the way in which he has explained and defended the government's position as bureaucrats are paid to do. He has done it in a first-class fashion.

I must agree with Mr. Desmarais when he indicates the freedom which must be allotted to the presiding judge in the Ontario General Division at the present time. We know that that judge is impeded in his or her decision because of the exclusions that the defendants have instituted.

This is a political matter. We are coming to the end of it now. The political constraints that usually exist depend upon the short-term calculus of political officials as to whether the costs of contract repudiation outweigh the benefits. That includes political benefits as well as other benefits.

Politicians, as opposed to judges, have a clear interest in the outcome, since the state stands to benefit financially if it successfully skips out of a contract. This is straight case of a judge and his own cause. We are under no illusions.

Senator Bryden: We will not conduct a debate with you on that.

Senator MacDonald: Just do not assume that our blue eyes here are completely oblivious to what is going on, or to the outcome that this committee is taking. I wanted to make clear our admiration for Mr. Desmarais.

The Chair: Thank you, Senator MacDonald. Those comments are well-founded.

Senator Lewis: Perhaps the Justice Department witnesses must answer this question: In the amendment to clause 7(2), it says that no relief may be granted against any minister or any servant. Who is covered by the word "servant"?

The Chair: This is under the immunity clause.

Mr. Desmarais: Yes, I read it in clause 7(2). "Servant" would mean a public servant or an agent of the Crown versus a contractor.

The original bill said:

...may be instituted by anyone against Her Majesty, or against any minister or any servant or agent of Her Majesty, or any person engaged to provide advice or services...

That has been moved around a bit in these clauses, so we are now talking about basically public servants and the minister.

4 novembre constitue le principal document provenant de chez nous et du ministère. Je ne suis pas au courant d'autres discussions ni d'autres documents qu'il aurait pu avoir.

Le sénateur MacDonald: Je voulais simplement préciser, au nom de mes collègues, que nous connaissons M. Desmarais depuis longtemps. Nous l'avons entendu lors des audiences sur les questions juridiques et constitutionnelles. Nous l'avons entendu au cours de l'enquête sur les accords Pearson l'été dernier. Nous avons un respect illimité, sans borne pour M. Desmarais, pour la façon dont il s'est comporté au cours de cette enquête et pour la simplicité et la franchise avec lesquelles il a présenté son témoignage. Nous l'admirons aussi pour la façon dont il a expliqué et défendu la position du gouvernement, comme les bureaucrates sont payés pour le faire. Il l'a fait avec brio.

Je suis d'accord avec M. Desmarais quand il parle de la liberté qui doit être accordée actuellement au juge de la Division de première instance de l'Ontario. Nous savons que ce juge est limité dans sa décision par les exclusions que la défenderesse a imposées.

C'est une question politique. Nous avons presque terminé maintenant. Les contraintes politiques qui existent habituellement dépendent de la vision à court terme des représentants politiques quant à savoir si les coûts de la résiliation d'un contrat dépassent les avantages. Il s'agit aussi bien des avantages politiques que des autres avantages.

Les politiciens, contrairement aux juges, ont des intérêts très clairs à défendre, étant donné que l'État en profite s'il réussit à se sortir en beauté d'un contrat. C'est clairement une affaire de juge et partie. Nous n'en sommes pas dupes.

Le sénateur Bryden: Nous ne nous lancerons pas dans un débat avec vous à ce sujet.

Le sénateur MacDonald: Ne pensez pas que nous sommes tout à fait aveugles face à ce qui se passe ou à l'orientation que prend le comité. Je veux exprimer clairement notre admiration pour M. Desmarais.

La présidente: Merci, sénateur MacDonald. Ces remarques sont très justes.

Le sénateur Lewis: Les témoins du ministère de la Justice doivent peut-être répondre à cette question: l'amendement au paragraphe 7(2) prévoit qu'aucune réparation ne peut être accordée à l'encontre d'un ministre, d'un préposé ou d'un mandataire de Sa Majesté. Qui entend-on par «préposé»?

La présidente: Il s'agit de l'article sur l'immunité.

M. Desmarais: Oui, je l'ai lu dans le paragraphe 7(2). «Préposé» désignerait un fonctionnaire ou un mandataire de la Couronne par opposition à un entrepreneur.

Le projet de loi dans son état original stipulait:

... ne peut être intentée contre Sa Majesté, ni contre un ministre, un préposé, un mandataire de Sa Majesté ou toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté...

On a un peu remanié ces articles, de sorte qu'il s'agit désormais essentiellement des fonctionnaires et du ministre.

Senator Lewis: Could we have confirmation of that?

Mr. Desmarais: If you talk to the Minister of Justice or to witnesses from the Department of Justice, they will be able to confirm that more specifically.

Senator Nolin: On this specific amendment, your proposed amendment does not totally replace clause 7. You have kept the last lines of clause 7. When Senator Lewis referred to "servant", the sentence does not stop there. You suggest that we keep:

...or agent of Her Majesty, or any person engaged to provide advice...

That part of the bill we keep?

Mr. Desmarais: That is correct.

Senator Nolin: In French, "servant" is "préposé," and means an employee?

Mr. Desmarais: Basically, yes.

Senator Nolin: That is what it is.

Senator Lewis: Yes.

Senator Nolin: You keep the latter part.

Senator Lewis: It is only to line 39. That clarifies things.

The Chair: Are there any other questions of these witnesses this morning? Hearing none, the committee stands adjourned.

The committee adjourned.

Le sénateur Lewis: Pouvons-nous en avoir confirmation?

M. Desmarais: Si vous parlez au ministre de la Justice ou aux témoins du ministère de la Justice, ils pourront vous le confirmer.

Le sénateur Nolin: À propos de cet amendement, l'amendement que vous proposez ne remplace pas complètement l'article 7. Vous avez maintenu les dernières lignes de l'introduction, avant les alinéas. Lorsque le sénateur Lewis a parlé de «préposé», la phrase ne se terminait pas là. Vous proposez que nous maintenions:

...d'un mandataire de Sa Majesté ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis...

Nous conservons cette partie du projet de loi?

M. Desmarais: C'est exact.

Le sénateur Nolin: En français, «servant» est «préposé» et ce terme désigne un employé?

M. Desmarais: Essentiellement, oui.

Le sénateur Nolin: C'est d'eux qu'il s'agit.

Le sénateur Lewis: Oui.

Le sénateur Nolin: Vous gardez la fin.

Le sénateur Lewis: Seulement jusqu'à la ligne 39 en anglais. C'est un éclaircissement.

La présidente: Avez-vous d'autres questions à poser aux témoins ce matin? S'il n'y en a pas, la séance est levée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-28:

From the Department of Transport:

John Desmarais, Director General, Special Projects and
Operations Coordination;

Mike Baker, Director, Corporate Issues, Corporate Relations,
Policy and Coordination Group.

Pour le projet de loi C-28:

Du ministère des Transports:

John Desmarais, directeur général, Projets spéciaux et
Services consultatifs;

Mike Baker, directeur, Questions ministérielles, Relations
ministérielles, Groupe des politiques et Coordination.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, June 5, 1996

Le mercredi 5 juin 1996

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Second Proceedings on:

Examination of Bill C-28, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment
and operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-28, Loi concernant
certains accords portant sur le réaménagement
et l'exploitation des aéroports 1 et 2
de l'aéroport international Lester B. Pearson

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Acting Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jessiman
Bosa	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Milne
(or Stanbury)	Nolin
Gigantès	Pearson

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bosa was substituted for that of the Honourable Senator Stewart (*June 5, 1996*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président intérimaire:
L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jessiman
Bosa	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Milne
(ou Stanbury)	Nolin
Gigantès	Pearson

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bosa est substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart (*le 5 juin 1996*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 5, 1996
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 4:34 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bosa, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne, and Pearson (10).

Other senator present: The Honourable Senator Forest (1).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

For Bill C-28:

From the Department of Justice:

Konrad von Finckenstein, Q.C., Assistant Deputy Minister, Business Law, Counsel to Industry Canada.

James McIlroy, Lawyer.

Gerald Chipeur, Lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 30, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Issue No. 14, Tuesday, June 4, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Mr. von Finckenstein made a statement. Mr. McIlroy made a statement and, together with Mr. von Finckenstein, answered questions.

At 6:07 p.m., the sitting was suspended.

At 6:11 p.m., the sitting was resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Chipeur made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Doyle, — THAT the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) be elected as Acting Deputy Chair of the Committee for June 5 to June 7, 1996.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 7:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 juin 1996
(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 34, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bosa, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne et Pearson (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Forest (1).

Également présente: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Pour le projet de loi C-28:

Du ministère de la Justice:

Konrad von Finckenstein, c.r., sous-ministre adjoint, Droit des affaires et conseiller juridique auprès d'Industrie Canada.

James McIlroy, avocat.

Gerald Chipeur, avocat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 mars 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-28, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 du mardi 4 juin 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. von Finckenstein fait une déclaration. M. McIlroy fait une déclaration et, aidé de M. von Finckenstein, répond aux questions.

À 18 h 07, la séance est suspendue.

À 18 h 11, le comité reprend ses travaux.

La présidente fait une déclaration.

M. Chipeur fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Doyle propose — QUE l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) soit élu vice-président suppléant du comité pour la période allant du 5 au 7 juin 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 5, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:30 p.m. to consider Bill C-28, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon, senators. We are continuing our consideration of Bill C-28. Appearing before us today are Mr. Konrad von Finckenstein, Q.C. from the Department of Justice; Mr. James McLroy; and Mr. Gerald Chipeur.

Please proceed.

Mr. Konrad von Finckenstein, Q.C, Assistant Deputy Minister, Business Law, Counsel to Industry Canada, Department of Justice: Honourable senators, I have provided a hand-out update similar to the one I gave you last year except that the cross-references have been updated.

The Government of Canada contends, essentially, that Bill C-28 does not conflict with either the FTA or NAFTA. By using the hand-out, I will explain why we have come to that conclusion.

First, the termination of the airport contracts, in our view, is not an expropriation. While there is no definition of "expropriation" in international law, the international arbitral jurisprudence relating to cases of appropriation or expropriation, always talks about a "taking." Something is taken away from a person, an investor, a company or something.

In this instance, there was no taking away. According to domestic Canadian law, a contract was repudiated and the repudiation was accepted. This is not only my contention; it is the finding of Mr. Justice Borins in *TIT2 Limited Partnership et al. v. The Queen*, wherein he stated:

With respect to the main issue, the plaintiffs have provided evidence which satisfies me that the defendant committed a breach of the Airport Contracts on December 3, 1993 and that it has repudiated the Airport Contracts and that the repudiation was accepted by the plaintiffs. Indeed, the defendant has provided no evidence which could lead to a different conclusion and has, through counsel, admitted that it repudiated the Airport Contracts and that the repudiation was accepted by the plaintiffs on December 13, 1993.

There was also a second action regarding the leases. The leases had actually been registered against the Toronto airport lands in the registry office of Toronto. There was a motion to expunge and delete that registration, and the court declared that the plaintiffs retained no registrable interest in the lands and premises referred

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni aujourd'hui, à 16 h 30, pour examiner le projet de loi C-28, concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Mes chers collègues, bonjour. Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-28. Nous accueillons devant le comité M. Konrad von Finckenstein, c.r., du ministère de la Justice; M. James McLroy; et M. Gerald Chipeur.

Vous avez la parole.

M. Konrad von Finckenstein, c.r., sous-ministre adjoint, Droit des affaires et conseiller juridique auprès d'Industrie Canada, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, j'ai fait distribuer une mise à jour semblable à celle que je vous avais fournie l'année dernière, mais je précise que les renvois ont, eux aussi, fait l'objet d'une mise à jour.

Le gouvernement du Canada soutient, pour l'essentiel, que le projet de loi C-28 n'est contraire ni à l'ALÉ, ni à l'ALÉNA. En me référant au document que je vous ai fourni, je tenterai d'expliquer comment nous sommes parvenus à cette conclusion.

Nous estimons, d'abord, que la résiliation des contrats relatifs à l'aéroport ne constitue pas une mesure d'expropriation. Bien que le droit international ne contienne aucune définition de ce qu'est une «expropriation», la jurisprudence, les instances arbitrales internationales appelées à trancher des affaires d'appropriation ou d'expropriation, évoquent toujours l'idée d'une «appropriation». Il faut que quelque chose ait été pris à quelqu'un, à un investisseur ou à une société.

Or, en l'espèce, il n'y a pas eu appropriation. Selon le droit canadien, un contrat a été dénoncé et cette violation anticipée a été entérinée. Cette thèse n'est pas uniquement la mienne; c'est aussi la conclusion à laquelle est parvenu M. le juge Borins dans l'affaire *TIT2 Limited Partnership et al. v. The Queen*, la Cour estimant que:

En ce qui concerne la question principale, les demanderesse ont établi d'une manière qui m'a convaincu que la défenderesse a, le 3 décembre 1993, manqué aux dispositions contenues dans les contrats de l'aéroport, qu'elle a répudié ces contrats et que les demanderesses ont entériné cette répudiation. En fait, la défenderesse n'a fourni aucune preuve contraire et a, par l'intermédiaire de son procureur, reconnu qu'elle avait répudié les contrats de l'aéroport et que cette répudiation avait été entérinée par les demanderesses le 13 décembre 1993.

Une seconde action avait été engagée en ce qui concerne les baux. Ces baux, visant les terrains appartenant à l'aéroport de Toronto, avaient en fait été enregistrés au bureau d'enregistrement de Toronto. Saisie d'une requête en radiation de cet enregistrement, la Cour a déclaré que les demanderesses ne conservaient,

to in Schedules "A", "B", and "C" and ordered the expungement and deletion of the leases from the record because there was no registrable interest.

Clearly, there is no taking here. Nothing was taken away, and the court has so found. The court has found that there was a repudiation and an acceptance of the repudiation. To put the icing on the cake, it actually found that there was no registrable interest and said that the leases which had been registered should be deleted from the record.

My friend Mr. McIlroy argued last time, and presumably will argue today, that the FTA applied because it was in force on December 13 and 15, 1993 when these actions took place. That is correct; it was in force on those dates. However, on January 1, 1994, the NAFTA came into force. Prior to NAFTA coming into force, the United States government and the Canadian government agreed, through an exchange of letters, that the FTA would be suspended during the life of the NAFTA.

That agreement provided as follows:

Noting the entry into force of the NAFTA on January 1, 1994, the Embassy proposes that the operation of the Free Trade Agreement between Canada and the United States (FTA) signed at Palm Springs and Ottawa January 2, 1988, be suspended for such time as the two governments are parties to the NAFTA, subject to an Exchange of Letters between representatives of the United States and Canada identifying the transition arrangement with respect to dispute settlement proceedings under Chapter Eighteen and Nineteen of the FTA.

The exchange relating to the transition matter listed eight separate matters, and none of them had anything to do with the airport in Toronto.

As a result, as of January 1, 1994, the FTA was suspended; the NAFTA was in place; therefore, the FTA did not apply and no claim can be made under the FTA.

In our view, the NAFTA does not apply to the issues here. There is no violation in our view of NAFTA because there was no taking. There was no expropriation. A contract was repudiated and the repudiation was accepted. This took place in December before the NAFTA entered into force. Therefore, there is nothing to which the NAFTA can apply because the events in question took place before the NAFTA came into force. There was no longer an interest. Mr. Justice Borins said that the leases should be deleted because there was no registrable interest. He found there was a repudiation. Consequently, there was no longer any subject matter for action by the Government of Canada which could be subject to NAFTA discipline pursuant to chapter 11 or to chapter 20.

On the assumption that the government is wrong and that an international panel should find that the NAFTA does apply, then what would be the compensation under NAFTA? The compensa-

tion dans les terrains et locaux auxquels les annexes «A», «B» et «C» aucun intérêt foncier susceptible d'être enregistré, ordonnant par la même la radiation des baux pour défaut de tout intérêt enregistrable.

Il est donc évident qu'en l'espèce il n'y a pas eu appropriation. Rien n'a été pris et c'est bien ce qu'a décidé la Cour. La Cour a estimé qu'il y a eu dénonciation du contrat et que cette dénonciation a été entérinée par l'autre partie. La Cour a même conclu à l'absence de tout intérêt susceptible d'être enregistré et a ordonné la radiation des baux qui avaient été enregistrés.

Mon confrère M. McIlroy a soutenu lors de la dernière séance — et fera sans doute valoir à nouveau aujourd'hui — que l'ALÉ s'applique en l'espèce puisque c'est cet accord qui était en vigueur les 13 et 15 décembre 1993, c'est-à-dire à l'époque des faits. Cela est exact; l'ALÉ était effectivement en vigueur à ces dates. Mais, le 1^{er} janvier 1994, entré en vigueur l'ALÉNA. Or, avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada ont convenu, par un échange de lettres, que l'ALÉ serait suspendu tant que l'ALÉNA resterait en vigueur.

L'accord entre les deux gouvernements était ainsi conçu:

Notant que l'ALÉNA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'Ambassade propose que l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ), signé à Palm Springs et à Ottawa le 2 janvier 1988, soit suspendue aussi longtemps que les deux gouvernements seront parties à l'ALÉNA, sous réserve d'un Échange de lettres entre les représentants du Canada et des États-Unis établissant les arrangements transitoires relativement aux procédures de règlement des différends aux termes des chapitres 18 et 19 de l'ALÉ.

L'échange de lettres visant les arrangements transitoires évoquait huit domaines distincts, mais aucun de ceux-ci n'avait de rapport avec l'aéroport de Toronto.

Il ressort de tout cela qu'à partir du 1^{er} janvier 1994, l'ALÉ était suspendu; que l'ALÉNA était en vigueur et que, par conséquent, l'ALÉ ne s'appliquait pas et qu'aucune réclamation ne peut en l'occurrence être fondée sur l'ALÉ.

D'après nous, l'ALÉNA ne s'applique pas aux questions que soulève cette affaire. Il n'y a, à nos yeux, aucune violation de l'ALÉNA étant donné qu'il n'y a pas eu appropriation. Il n'y a pas eu expropriation. Un contrat a été dénoncé et cette dénonciation a été entérinée. Tout cela a eu lieu en décembre, avant même l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Il n'y a donc là rien auquel puisse s'appliquer l'ALÉNA car les événements en cause se sont produits avant l'entrée en vigueur de cet accord. Tout intérêt était alors éteint. Le juge Borins a ordonné la radiation des baux pour manque d'intérêt enregistrable. Il a conclu à la violation anticipée des contrats en cause. Il n'y avait, par conséquent, plus d'objet, ni de mesure prise par le gouvernement du Canada pouvant relever des dispositions disciplinaires prévues aux chapitres 11 ou 20 de l'ALÉNA.

À supposer que le gouvernement ait tort et qu'une instance internationale d'arbitrage conclue que l'ALÉNA s'applique effectivement, quelle serait l'indemnisation due au titre de cet

tion would be for breach of contract which is exactly what this bill provides.

What it would not allow is compensation for loss of future profits. Under international jurisprudence, a plaintiff is entitled to compensation for loss of profits only if there is a going concern that is up and running. In this case, the airport was not up and running. In fact, possession had not even been taken. There was a lease, but no one had entered into possession. No renovations had been started. No contractors were on the premises. There is no way one could say that this was a going concern that was up and running.

Therefore, even if the NAFTA applies, which we contend it does not, the damages that would be awarded under NAFTA would be exactly the same as those that can be obtained under domestic law in Canada, i.e. damages for breach of contract. In our view, this legislation does not cause any problems with NAFTA.

The plaintiff, of course, has the option of going the domestic route or the Chapter 11 of NAFTA route. It has chosen to go the domestic route. As you know, court proceedings are now in progress.

In summary, senators, it is our contention, first, that there was no expropriation; second, that the FTA does not apply; third, that the NAFTA does not apply; and, fourth, that, even if the NAFTA did apply, this legislation would not constitute a violation of the NAFTA and would not allow the plaintiffs any greater rights under NAFTA than they have under domestic law.

Those are my submissions, Madam Chair.

The Chair: Honourable senators, would you like to question the witness now or would you like to hear the other presentation and then question them together?

Senator Jessiman: I have just a couple questions, Madam Chair.

Sir, I ask you to assume that the government had not committed a breach of this contract, and they had taken possession. Would there have been property in the form of these contracts that would have been taken away if they were cancelled after that?

Senator Gigantès: That is a hypothetical question.

Senator Jessiman: It has a lot to do with this particular case.

I am assuming there has been no breach by the government. Both sides had signed the contracts. They took possession. Did they have property at that point?

Mr. von Finckenstein: Yes.

accord? Il s'agirait d'une indemnisation pour rupture de contrat, ce qui est précisément ce que prévoit le projet de loi.

Ce qu'il ne permet pas, par contre, c'est une indemnité au titre des profits non réalisés. Selon la jurisprudence internationale, un demandeur n'a le droit d'être indemnisé au titre des profits non réalisés que s'il s'agissait d'une entreprise «en pleine activité». Or, en l'espèce, l'aéroport ne pouvait pas être considéré comme telle et, en fait, il n'y avait même pas eu entrée en possession. Il y avait un bail, mais il n'y avait pas eu d'entrée en possession. Les travaux de rénovation n'avaient pas encore été entamés. Aucun entrepreneur ne se trouvait sur les lieux. On ne saurait donc soutenir qu'il s'agissait d'une entreprise en pleine activité.

Ainsi, même si l'ALÉNA s'appliquait à ce dossier, ce qui n'est pas, d'après nous, le cas, les dommages-intérêts susceptibles d'être accordés au titre de l'ALÉNA seraient exactement les mêmes que ceux qui peuvent être accordés en vertu du droit interne canadien, c'est-à-dire une indemnité pour rupture de contrat. À notre avis, ce texte législatif ne crée aucune difficulté au regard de l'ALÉNA.

La demanderesse a, bien sûr, la faculté d'invoquer soit le droit interne, soit le chapitre 11 de l'ALÉNA. Elle a opté pour le droit interne. Vous n'ignorez pas que la justice a été saisie.

En bref, sénateurs, nous soutenons, d'abord, qu'il n'y a pas eu expropriation; ensuite, que l'ALÉ ne s'applique pas en l'espèce; puis, troisièmement, que l'ALÉNA n'est pas applicable en l'occurrence; et, quatrièmement, que même si l'ALÉNA s'appliquait effectivement ici, ce projet de loi ne serait pas du tout contraire à l'ALÉNA et n'accorderait pas aux demandresses, au titre de l'ALÉNA, des droits supérieurs à ceux que leur reconnaît le droit interne.

Madame la présidente, voilà les arguments que j'entendais faire valoir.

La présidente: Chers collègues, voulez-vous interroger dès maintenant le témoin, ou préférez-vous d'abord entendre l'autre exposé, puis interroger ensemble les deux témoins?

Le sénateur Jessiman: Madame la présidente, j'aurais simplement une ou deux questions à poser.

Monsieur, je vous demande de supposer, aux fins de notre discussion, que le gouvernement n'a pas rompu ce contrat et que les parties demanderesses étaient effectivement entrées en possession. Lesdits contrats auraient-ils dans ces conditions-là constitué un bien, leur annulation subséquente entraînant alors l'appropriation de ce bien?

Le sénateur Gigantès: La question est purement théorique.

Le sénateur Jessiman: Elle est étroitement liée à l'affaire qui nous intéresse.

Je pars de l'hypothèse qu'il n'y a eu, de la part du gouvernement, aucune rupture de contrat. Les deux parties avaient signé ces contrats. Les demanderesses étaient entrées en possession. Devenaient-elles, à partir de ce moment-là, propriétaires?

M. von Finckenstein: Oui.

Senator Jessiman: If this legislation had been passed, had it not been for the breach of the government, they would have had property that was expropriated. What you are saying here, as I understand it, is that, because the government commits a breach, it gets out of the expropriation. I do not think any court would hold that. I think if you took it back to the same judge and asked him the question we are being asked here, you would not get the same answer.

Mr. von Finckenstein: Just to clarify, senator, what I said was that the contract was repudiated and the repudiation was accepted. That is what the court found. Therefore, there is no interest.

Senator Lewis: I understand that Lockheed was one of the partners herein. You mentioned at about page 6 of your presentation Lockheed's compensation. Has Lockheed made any claim for compensation?

Mr. von Finckenstein: Lockheed has not made a claim under Chapter 11 of the NAFTA, as we speak.

Senator Bosa: Did anyone contend that this particular matter came under the FTA?

Mr. von Finckenstein: When Mr. McIlroy appeared before you last time, he suggested that it would come under the FTA — and I do not want to put words in his mouth.

The Chair: I think it is now appropriate to hear from Mr. McIlroy, after which the two witnesses may get into debate and discussion.

Mr. James McIlroy, Lawyer: Honourable senators, it is a pleasure to be back before your committee again. I was here last June; I guess this is becoming an annual affair.

When I last came before you on June 22, 1995, I provided the committee with a preliminary analysis of the international trade implications of Bill C-22. At that time, I raised several questions, and I indicated that further study was required before any final conclusions could be drawn.

To answer your question regarding the FTA, Senator Bosa, at that point I raised it as an issue that should be considered. However, I do not think it is the applicable treaty, as we will see later on. I believe that it is the NAFTA.

The minutes regarding my presentation last June are contained in Issue 44 of the committee proceedings. I do not intend to repeat what I said then, nor will I dwell on the 13-page submission I filed at that time. However, I should like to comment today on the presentation of my friend Mr. Von Finckenstein to your committee on June 27, 1995, as well as his comments to you this afternoon.

I have had the pleasure of working on other matters with Mr. von Finckenstein and his colleague, Mr. Fréchette, and I hold them in the utmost regard. However, I must say from the outset

Le sénateur Jessiman: Si ce texte avait été adopté, en l'absence d'une rupture de contrat de la part du gouvernement, les demandereses auraient été propriétaires d'un bien qui a été exproprié. Si je comprends bien, selon vous le simple fait que le gouvernement a rompu le contrat, lui permet d'éviter l'expropriation. Je crois qu'aucun tribunal ne vous suivrait dans votre raisonnement. Je pense que si vous vous présentiez à nouveau devant le même juge et que vous lui posiez la question qu'on nous pose aujourd'hui, vous obtiendriez une réponse différente.

M. von Finckenstein: Permettez-moi, sénateur, une précision. Ce que j'ai dit, c'est que le contrat avait été dénoncé et que cette dénonciation avait été entérinée par l'autre partie. C'est ce qu'a conclu la Cour. Par conséquent, aucun intérêt ne subsiste.

Le sénateur Lewis: Je crois savoir que la société Lockheed était une des entreprises associées à ce contrat. À la page 8 de votre exposé, vous évoquez l'indemnisation de Lockheed. Lockheed a-t-elle déposé une demande d'indemnisation.

M. von Finckenstein: Lockheed n'a pas, à ce jour, présenté de réclamation au titre du chapitre 11 de l'ALÉNA.

Le sénateur Bosa: Y en a-t-il eu pour soutenir que cette question relevait de l'ALÉ?

M. von Finckenstein: Lors de sa dernière comparution ici, M. McIlroy avait laissé entendre que cela relevait de l'ALÉ — je ne voudrais pas lui faire dire ce qu'il n'aurait pas dit.

La présidente: Je pense qu'il faudrait maintenant entendre M. McIlroy, après quoi les deux témoins pourront participer au débat et à la discussion.

M. James McIlroy, avocat: Honorables membres du Sénat, j'ai le plaisir de comparaître encore une fois devant votre comité. J'ai comparu au mois de juin dernier; cela semble appelé à devenir un rendez-vous annuel.

Lors de ma comparution du 22 juin 1995, j'ai fourni au comité une analyse préliminaire des répercussions du projet de loi C-22 au plan du commerce international. J'avais, à cette occasion, soulevé plusieurs questions, disant qu'il faudrait procéder à une analyse plus poussée avant de pouvoir aboutir à des conclusions définitives.

Sénateur Bosa, je tiens à rappeler, en réponse à votre question touchant l'ALÉ, que j'avais dit, l'année dernière, qu'il s'agissait d'une question sur laquelle il conviendrait de se pencher. Cela dit, je ne pense pas que ce soit ce traité-là qui est applicable, ainsi que nous le verrons plus tard. Celui qui s'applique en l'espèce c'est, d'après moi, l'ALÉNA.

Le procès-verbal de mon exposé de juin dernier figure au fascicule 44 des délibérations du comité. Je n'entends pas redire aujourd'hui ce que j'ai dit à l'époque, et je ne vais pas non plus insister sur le mémoire de 13 pages que j'avais alors déposé. J'aimerais aujourd'hui cependant faire quelques observations sur l'exposé que mon confrère M. von Finckenstein a prononcé devant votre comité le 27 juin 1995, ainsi que sur ce qu'il a dit ici cet après-midi.

J'ai eu le plaisir de travailler sur d'autres dossiers avec M. von Finckenstein et son collègue M. Fréchette, et j'ai pour eux la plus grande estime. Cela dit, je tiens à préciser d'emblée que je ne

that I simply cannot agree with the position that he has put forward on behalf of the Government of Canada.

Madam Chair, to guide you through my presentation, I have provided you with a two-page summary of the key points I want to make today, as well as the French and English versions of Chapter 11 of the NAFTA which deals with investment.

Allow me to take committee members through this two-page document before I get into the details of my presentation. I think I can speed things along if I give you an idea of where I am going.

I understand also that you have the 14 pages of the NAFTA Chapter 11, which is entitled, "Investment". That should be available both in English and French. I will be referring to that as we go through the discussion.

Allow me to take you through this page-and-a-half summary just so you know where I am coming from. The first thing that is extremely important — and it is dealt with at the top of the first page — is that, in my opinion, Bill C-28 violates two key provisions of the NAFTA's investment provisions. They are the expropriation and compensation provisions of Article 1110 and — and I stress this — the minimum standard of treatment provisions of Article 1105.

Although this committee has spent some time discussing the issue of expropriation, I want to ensure that you are aware that Article 1110 is only one of the international trade problems you must address. Even if you take the view that Bill C-28 does not violate the NAFTA's expropriation provisions, I submit that you must also consider Article 1105 and its minimum standard of treatment requirement.

These minimum standards, Madam Chair, must be respected whether or not there has been an expropriation. Let us not get too hung up on expropriation — and I will deal with it as my first point. I want you to be aware that there are two key international trade issues here.

Let us look at my three main points regarding the NAFTA's expropriation provisions. First, I believe that the NAFTA will apply to Bill C-28 when the legislation comes into force. This timing issue is very important.

The second point I want to stress is that, in my opinion, the relevant provisions of the NAFTA and international jurisprudence support the conclusion that the Government of Canada has directly or indirectly expropriated the investments of American investors; or it has taken a measure that is tantamount, and I stress the word "tantamount", to expropriation of such an investment.

My third point is this. I submit that clause 8 and its proposed amendments violate NAFTA because they deprive American investors of due process before an impartial tribunal.

souscris pas du tout aux arguments qu'il a développés au nom du gouvernement du Canada.

Madame la présidente, afin de jalonner mon exposé, j'ai préparé à votre intention un résumé en deux pages des principaux points que j'entends aborder aujourd'hui, résumé auquel j'ai ajouté le texte anglais et le texte français du chapitre 11 de l'ALÉNA, relatif aux investissements.

Permettez-moi de parcourir maintenant avec les membres du comité ce document de deux pages avant d'entamer mon exposé. Je pense que nous avancerons plus rapidement si je parviens à vous donner une idée générale de la démarche que je me suis fixée.

Vous avez aussi, je crois, les 14 pages du chapitre 11 de l'ALÉNA, intitulé, «Investissement». Le texte a été distribué dans les deux langues. Je m'y rapporterai tout au long de la discussion.

Je voudrais maintenant énoncer les principaux points de mon résumé afin de situer un peu l'argumentation sur laquelle j'entends me fonder. Le premier point d'une haute importance — et je l'aborde en haut de la première page — est que, d'après moi, le projet de loi C-28 est contraire à deux dispositions-clés de l'ALÉNA touchant les investissements. Il s'agit des dispositions de l'article 1110 relatives à l'expropriation et à l'indemnisation, ainsi que — et j'insiste sur ce point — la norme minimale de traitement dont traite l'article 1105.

Le comité s'est déjà penché sur la question de l'expropriation, mais je voudrais m'assurer que vous êtes bien conscients du fait que l'article 1110 ne constitue, au regard du commerce international, qu'un des problèmes dont vous aurez à connaître. Même si vous estimez que le projet de loi C-28 ne comporte aucune violation des dispositions de l'ALÉNA, vous devez, me semble-t-il, tenir compte de l'article 1105 et de la norme minimale de traitement.

Ces normes minimales, madame la présidente, doivent être respectées qu'il y ait ou non expropriation. Ne nous attachons pas exclusivement à l'idée d'expropriation — j'en traiterai en premier. Sachez bien que nous avons affaire ici à deux problèmes clés au regard du commerce international.

Considérez mes trois arguments principaux touchant les dispositions de l'ALÉNA en matière d'expropriation. D'abord, j'estime que l'ALÉNA s'appliquera effectivement au projet de loi C-28 une fois le texte entré en vigueur. Cet aspect temporel revêt une grande importance.

J'insiste, ensuite, sur le fait que, d'après moi, les dispositions pertinentes de l'ALÉNA et la jurisprudence internationale portent à conclure que le gouvernement du Canada a, directement ou indirectement, exproprié les investissements d'investisseurs américains; ou a pris une mesure qui équivaut — et j'insiste bien sur ce mot — qui «équivaut», donc, à l'expropriation de tels investissements.

Mon troisième point est celui-ci. D'après moi, l'article 8 et les amendements qu'on propose d'y apporter sont contraires à l'ALÉNA car ils refusent aux investisseurs américains la possibilité de plaider leur cause devant un tribunal impartial.

The Chair: Mr. McIlroy, when you refer to clause 8, are you referring to clause 8 as it exists in the bill or clause 8 as amended?

Mr. McIlroy: I am referring to both. I am referring to Bill C-28 as passed by the House of Commons on April 19, 1996, and I am also referring to the proposed amendments regarding clause 8, which the clerk was kind enough to provide to me.

The Chair: I just wanted to clarify that before you proceeded.

Mr. McIlroy: The second NAFTA obligation that Bill C-28 violates is Article 1105. It provides that American investors in the Pearson project — and I will just read the relevant words on the second page of my summary — are entitled to “treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security.” Again, the obligations outlined in Article 1105 apply whether or not an expropriation has occurred.

I submit that clause 8 and its proposed amendments would allow one party to a lawsuit — and I refer to the Government of Canada — to arbitrarily set limits on the damages that may be awarded by a judge to American investors who are currently pursuing a damages suit in the courts of Ontario.

Let me go back to the first page of my summary and discuss in more detail the issue of expropriation. Having given you an overview, I will now tell you why I think there is a violation of Article 1110.

Let us look at the wording of Article 1110. I have reproduced the first paragraph about a third of the way down the first page of my summary. The complete Article 1110 appears at page 11-4 of Chapter 11 of the NAFTA and at pages 11-4 and 11-5 in the French version. It is entitled, not surprisingly, “Expropriation and Compensation”.

The first thing we should note about Article 1110 is that the NAFTA parties clearly intended it to be very broad in scope. Let us take a closer look at the wording in paragraph 1. It states:

No Party may directly or indirectly nationalize or expropriate an investment of another Party in its territory or take a measure tantamount to nationalization or expropriation of such an investment —

both of those terms are defined as expropriation.

— except...

...all four of these conditions must be met. You will see the word “and” after subparagraph (c), which clearly indicates that you cannot pick and choose one out of four. You must meet all four. First, the expropriation must, first, be for a public purpose; second, it must be on a non-discriminatory basis; third, it must be in accordance with due process of law and Article 1105(1); and, fourth, pursuant to payment of compensation in accordance with

La présidente: Monsieur McIlroy, parlez-vous là de l'article 8 tel qu'il figure actuellement dans le projet de loi ou de l'article 8 après amendement?

M. McIlroy: Je parle des deux versions. Il s'agit donc du projet de loi C-28 tel qu'adopté par la Chambre des communes le 19 avril 1996, mais aussi des amendements qu'on se propose d'apporter à l'article 8 et que la greffière a eu l'amabilité de me communiquer.

La présidente: Je voulais simplement vous le faire préciser.

M. McIlroy: Mais le projet de loi C-28 entraîne également la violation d'une deuxième obligation inscrite dans l'ALÉNA en son article 1105. Selon cette disposition, les investisseurs américains du projet Pearson — et je ne ferai que reprendre le passage pertinent qui se trouve à la deuxième page de mon résumé — ont droit à un «traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales». Encore une fois, les obligations prévues à l'article 1105 s'appliquent qu'il y a eu ou non expropriation.

Je considère que l'article 8 et les amendements qu'on propose d'y apporter permettraient à l'une des parties à une action en justice — j'entends par là le gouvernement du Canada — d'imposer arbitrairement des limites au montant des dommages-intérêts qu'un juge pourrait accorder aux investisseurs américains qui intentent actuellement une action en dommages-intérêts devant les tribunaux de l'Ontario.

Permettez-moi d'en revenir à la première page de mon résumé et d'examiner plus à fond la question de l'expropriation. Après ce survol de la question, je voudrais vous dire pourquoi j'estime que le texte est contraire à l'article 1110.

Considérons le libellé de l'article 1110. J'en ai reproduit le premier paragraphe vers la fin du premier tiers de la page 1 de mon résumé. L'article 1110 figure au complet à la page 11-4 du chapitre 11 de l'ALÉNA et aux pages 11-4 et 11-5 de la version française. On ne s'étonne pas de voir que l'article a pour titre «Expropriation et indemnisation».

La première chose qu'il convient de noter au sujet de l'article 1110 est que les parties à l'ALÉNA ont, il est clair, entendu lui donner une portée très large. Examinons de plus près le libellé du paragraphe 1 qui stipule que:

Aucune des Parties ne pourra, directement ou indirectement, nationaliser ou exproprier un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie, ni prendre une mesure équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un tel investissement...

Ces deux termes sont définis comme constituant une expropriation.

— sauf...

Chacune de ces quatre conditions doit être respectée. Vous verrez inscrit à la fin de l'aliéna c) le mot «et», ce qui montre bien qu'on ne saurait choisir parmi les quatre conditions car elles doivent être respectées toutes les quatre. D'abord, toute expropriation doit se justifier par une raison d'intérêt public; ensuite, il faut qu'elle se fasse sur une base non discriminatoire; puis, il faut qu'elle soit en conformité avec l'application régulière de la loi et le para-

paragraphs 2 through 6. I ask you to take particular note of the words "directly or indirectly" and also the words "tantamount to expropriation."

It is important to note that Article 1110 does not prevent NAFTA parties from directly or indirectly expropriating or taking measures tantamount to expropriating an investment. It merely requires that if they do so, the four conditions listed from (a) to (d) must all be met.

This brings me to my first main point which is that the NAFTA will apply to Bill C-28 when the legislation comes into force. As of today, the Government of Canada has not violated Article 1110. There has been an expropriation, but there is a damages lawsuit proceeding before an impartial tribunal in the courts of Ontario. However, on the day that Bill C-28 comes into force, the violation will occur because that is when the expropriation will fall outside the exceptions listed in Article 1110.

I believe, Madam Chair, that Bill C-28 violates at least two of Article 1110's exceptions. First, subparagraph (c) has a requirement that the expropriation be in accordance with due process of law and the minimum standards of treatment outlined in Article 1105(1). Second, subparagraph (d) requires that there be payment of compensation in accordance with paragraphs 2 through 6.

This is where Mr. von Finckenstein and I fundamentally disagree. He is taking the position at pages 5 and 6 of his submission that, because a summary judgment in the Ontario Court (General Division) held that the Pearson airport contracts were repudiated in December of 1993 and the NAFTA entered into force on January 1, 1994, the NAFTA was not in force at the relevant time and, therefore, does not apply. However, with all due respect, I think he is missing the point.

Madam Chair, the issue is not when the repudiation or the expropriation occurs. As I have mentioned, Article 1110 permits expropriations if the four conditions are met. The issue is this: When will the violation of any of the four requirements in paragraph 1 of Article 1110 occur? I submit that the treaty breach will occur when Bill C-28 is enacted and proclaimed into force on a day fixed by order of the Governor in Council. If and when that occurs, the NAFTA will govern.

My second point regarding expropriation is summarized about two-thirds of the way down the first page of my summary. Again, I cannot agree with the Government of Canada's position that no expropriation has taken place. I believe that the Government of Canada has directly or indirectly expropriated the investment of American investors or taken a measure tantamount to expropriation of such an investment.

phe 1105(1); et, quatrième, il faut qu'elle s'accompagne du versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6. Je vous demande de bien noter la présence des mots «directement ou indirectement» ainsi que des mots «équivalent... à l'expropriation».

Sachons que l'article 1110 n'empêche nullement les parties à l'ALÉNA d'exproprier, de manière directe ou indirecte, un investissement, ou de prendre des mesures équivalent à une expropriation. Cette disposition exige simplement que toute expropriation satisfasse aux quatre conditions prévues aux alinéas a) à d).

J'en arrive à mon premier argument principal qui est que l'ALÉNA s'appliquera effectivement au projet de loi C-28 lorsque ce texte entrera en vigueur. C'est dire qu'au point où nous en sommes le gouvernement du Canada n'a pas encore enfreint l'article 1110. Il y a effectivement eu expropriation, mais une action en dommages-intérêts est actuellement en cours devant une instance impartiale, à savoir les tribunaux de l'Ontario. Cela dit, le jour où le projet de loi C-28 devient loi, la violation de l'article 1110 est constituée car c'est alors que l'expropriation cesse d'être conforme aux exceptions prévues dans cette disposition.

J'estime, madame la présidente, que le projet de loi C-28 est contraire à au moins deux des exceptions prévues à l'article 1110. D'abord, l'alinéa c) exige que l'expropriation soit en conformité avec l'application régulière de la loi et avec la norme minimale de traitement prévue au paragraphe 1105(1). Deuxièmement, l'alinéa d) exige le versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6.

C'est sur ce point-là que je suis en profond désaccord avec M. von Finckenstein. Il soutient, en effet, aux pages 6 et 7 de son exposé, que, puisque par jugement sommaire de la Division générale de la Cour de l'Ontario il a été décidé que les contrats de l'aéroport Pearson a fait l'objet d'une dénonciation, en décembre 1993, et que l'ALÉNA est entrée en vigueur le 1er janvier 1994, l'ALÉNA n'était pas encore en vigueur à l'époque des faits, cet accord ne s'appliquait pas. J'estime, en toute déférence, qu'il y a là quelque chose qui échappe à mon confrère.

Madame la présidente, la question n'est pas de savoir à quelle époque ont eu lieu la dénonciation des contrats ou l'expropriation. Je le répète, l'article 1110 autorise les expropriations dans la mesure où celles-ci satisfont à quatre conditions. La question est la suivante. Quand va être constituée la violation d'une ou l'autre des quatre conditions prévues au paragraphe 1 de l'article 1110? Je pose en thèse que la violation du traité aura lieu au moment même où le projet de loi C-28 est promulgué le jour fixé par décret du gouverneur en conseil. Si cela se produit effectivement, la situation relèvera alors de l'ALÉNA.

Mon second argument touchant l'expropriation est brièvement exposé vers la fin du deuxième tiers de la première page de mon résumé. Encore une fois, je ne peux pas m'aligner sur l'argument du gouvernement du Canada selon lequel il n'y aurait pas eu expropriation. J'estime que le gouvernement du Canada a, directement ou indirectement, exproprié l'investissement d'investisseurs américains ou pris une mesure équivalent à l'expropriation d'un tel investissement.

The first point I want to clear up in this respect is that an expropriation need not involve the taking of land. My friend Mr. von Finckenstein takes great joy in discussing Mr. Justice Borins' decision and concludes that, because Mr. Justice Borins found that there was no interest in the land, there has been no expropriation.

Madam Chair, Article 1110 covers expropriations of "investments", not "land". The definition of "investment" is extremely broad. Let me show you what I mean.

Article 1139 of the NAFTA broadly defines the term "investment" in Chapter 22 at page 11-11 in the English version and at pages 11-4 and 11-5 in the French version.

We are talking about an expropriation of an investment, not an expropriation of land. "Investment" in the NAFTA is extremely broad. You can see that it includes eight elements, set out under paragraphs (a) to (h). In addition to land, which is included in subparagraph (g) where it talks about real estate, the definition includes seven other types of investment which go well beyond land or interests in land.

For example, subparagraph (e) states:

...an interest in an enterprise that entitles the owner to share in income or profits of the enterprise.

Madam Chair, if Bill C-28 expropriates such an interest, there has been an expropriation and that expropriation must be in accordance with the four conditions set out in Article 1110.

Subparagraph (h) also describes the types of contracts and concessions, many of which were involved in the Pearson Airport project.

It states:

interests arising from the commitment of capital or other resources in the territory of a Party to economic activity in such territory, such as under

(i) contracts involving the presence of an investor's property in the territory of the Party, including turnkey or construction contracts, or concessions...

I stress the word "concessions." We will see that word later when we deal with the international jurisprudence in this area.

Senator Jessiman: Does it read "or concessions"?

Mr. McIlroy: That is correct. It is not the word "and" it is "or", Senator Jessiman. You will see the word "or" after the word "concessions" as well, because then we get into contracts where remuneration depends substantially on the production, revenues or profits of an enterprise.

We are talking about expropriation of investments, not expropriation of land. As a result, I was a little surprised when I had some of the discussion as recorded in Issue No. 45 of this committee's proceedings of June 27 last, when Mr. von Finckenstein appeared before the committee.

Je tiens d'abord à préciser, à cet égard, que pour qu'il y ait expropriation il n'est pas nécessaire que l'on s'approprie un terrain. Mon confrère von Finckenstein prend un malin plaisir à évoquer la décision du juge Borins, considérant qu'il n'y a pas eu d'expropriation puisque le juge Borins a conclu à l'absence de tout intérêt foncier.

Madame la présidente, l'article 1110 s'applique à l'expropriation d'«investissements» et non pas de «terrains». La définition d'un «investissement» est extrêmement large. Permettez-moi de m'exproprier.

L'article 1139 de l'ALÉNA donne une définition large du mot «investissement» au chapitre 22 à la page 11-11 de la version anglaise et aux pages 11-4 et 11-5 de la version française.

Il s'agit bien de l'expropriation d'un investissement et non de l'expropriation d'un terrain. Dans l'ALÉNA, la notion d'«investissement» est extrêmement large. Comme vous pouvez le voir, elle comprend huit éléments exposés aux alinéas a) à h). En plus de terrains, qui relèvent de l'alinéa g) traitant des biens immobiliers, la définition comprend sept autres sortes d'investissements qui dépassent de loin les investissements ou intérêts fonciers.

C'est ainsi que l'Accord évoque, à l'alinéa e), le cas de:

... un avoir dans une entreprise qui donne au titulaire le droit de participer aux revenus ou aux bénéfices de l'entreprise.

Madame la présidente, si le projet de loi C-28 porte expropriation d'un tel avoir, il y a expropriation et cette expropriation doit se faire conformément aux quatre conditions énoncées à l'article 1110.

L'alinéa h) contient également une description des types de contrats et de concessions auxquels on a eu souvent recours dans le cadre du projet de l'aéroport Pearson.

Il s'agit des:

intérêts découlant de l'engagement de capitaux ou d'autres ressources sur le territoire d'une Partie pour une activité économique exercée sur ce territoire, par exemple en raison:

(i) de contrats qui supposent la présence de biens de l'investisseur sur le territoire de la Partie, notamment des contrats clé en main, des contrats de construction ou des concessions...

Je souligne la présence du mot «concessions». Nous aurons plus tard l'occasion de revoir ce mot lorsque nous examinerons la jurisprudence internationale dans ce domaine.

Le sénateur Jessiman: Le texte dit bien «ou des concessions»?

M. McIlroy: C'est exact. Ce n'est pas le mot «et» qui s'y trouve, sénateur, mais bien le mot «ou». On trouve également le mot «ou» après le mot «concessions» car le texte évoque alors des contrats dont la rémunération dépend en grande partie de la production, du chiffre d'affaires ou des bénéfices d'une entreprise.

Il s'agit donc bien de l'expropriation d'investissements, et non pas de l'expropriation de terrains. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai été quelque peu surpris de lire certaines des discussions consignées au fascicule 45 des délibérations de ce comité du 27 juin dernier, lorsque M. von Finckenstein a comparu devant vous.

At page 14 of Issue No. 45, Mr. von Finckenstein responded to Senator Lynch-Staunton that there had been no expropriation because, in January 1995, a summary judgment of the Ontario Court (General Division) had found that there was no registrable interest in land.

I was further puzzled when, at page 17 of Issue No. 45, Senator Stanbury appeared to argue that a Federal Court of Canada decision in *La Ferme Filiber Ltée v. the Queen* somehow settled the question of expropriation. It held that an expropriation necessarily requires a transfer of property or rights from one party to another.

At the top of page 18, Senator Stanbury also discussed other land-related issues such as flood lines, changes in zoning, et cetera, all of which are totally and utterly irrelevant to the issue before you today.

Let me deal with Mr. von Finckenstein's heavy reliance on the decisions of Mr. Justice Borins of the Ontario Court (General Division) in January 1995 — and let me be clear at the outset that Mr. Justice Borins did not deal with the issue of expropriation in his summary judgment. My friend Mr. von Finckenstein is attempting to argue that the actions of the Government of Canada can be construed as either a repudiation of a contract or as an expropriation, but that they cannot be both. I disagree, and I believe that my opinion finds support in the relevant international jurisprudence, which I will discuss with you shortly. It is not an either/or situation.

With all due respect to Mr. von Finckenstein and Senator Stanbury, if you are trying to determine whether an expropriation of an investment — not of land but of an investment — took place under NAFTA, you will not find the answer in Mr. Justice Borins' summary judgments in the Ontario Court (General Division), nor will you find it in the *La Ferme Filiber* case, a decision of the Federal Court of Canada. Neither of these cases is dispositive of the issue.

I submit that you must look at what a NAFTA arbitral panel would consider. That is spelled out in Article 1131, which is found at page 9 of Chapter 11 of the NAFTA, in both the English and French versions. It specifies the governing law for a NAFTA arbitral tribunal and it stipulates that:

1. A Tribunal established under this Section shall decide the issues in dispute in accordance with this Agreement and applicable rules of international law.

Madam Chair, a good summary of international investment law is contained in the second edition of a book entitled: *International Trade and Investment Law in Canada*. It is edited by Professor Robert Patterson, who teaches law at the University of British Columbia.

À la page 14 du fascicule n° 45, on voit que M. von Finckenstein a répondu au sénateur Lynch-Staunton qu'il n'y avait pas eu expropriation puisque, au mois de janvier 1995, par jugement sommaire, la Cour de l'Ontario en sa Division générale, avait conclu à l'absence de tout intérêt foncier enregistrable.

Je me suis également trouvé perplexe lorsque, à la page 17 du fascicule n° 45, le sénateur Stanbury semblait soutenir que le jugement rendu par la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *La Ferme Filiber Ltée c. La Reine* aurait, on ne voit pas trop comment, réglé la question de l'expropriation. Selon ce jugement, l'expropriation implique nécessairement la cession, d'une partie à une autre, de biens ou de droits.

Au haut de la page 18, le sénateur Stanbury évoqua également d'autres questions touchant les terrains, questions telles que les limites d'inondation et les changements de zonage, autant de questions qui n'ont absolument rien à voir avec le problème sur lequel vous vous penchez aujourd'hui.

Permettez-moi maintenant de répondre à M. von Finckenstein qui attache un tel poids aux décisions du juge Borins de la Division générale de la Cour de l'Ontario, de janvier 1995 — je dois dire d'emblée que, par son jugement sommaire, le juge Borins n'a point tranché la question de l'expropriation. Mon confrère, M. von Finckenstein, s'attache à démontrer que les mesures prises par le gouvernement du Canada peuvent être tenues soit pour la violation anticipée d'un contrat, soit pour une expropriation, mais non pour les deux en même temps. Je suis de l'avis contraire et je crois pouvoir me fonder en cela sur la jurisprudence internationale que j'examinerai avec vous dans quelques instants. Il ne s'agit nullement d'une alternative.

Je dois dire, malgré toute l'estime que j'éprouve à l'endroit de M. von Finckenstein et du sénateur Stanbury, qu'à la question de savoir s'il y a effectivement eu expropriation d'un investissement — non pas d'un terrain mais d'un investissement — aux termes de l'ALÉNA, la réponse ne se trouve pas dans les jugements sommaires rendus par le juge Borins en la Division générale de la Cour de l'Ontario, pas plus qu'on ne trouvera la réponse dans le jugement de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *La Ferme Filiber*. Ni l'une ni l'autre de ces décisions de justice ne règlent la question.

D'après moi, il faut plutôt songer à ce que pourrait en dire une instance arbitrale constituée en vertu de l'ALÉNA. Or cela, on le voit à l'article 1131, qui se trouve à la page 9 du chapitre 11 de l'ALÉNA, tant dans la version anglaise que dans la version française. Cette disposition tranche la question du droit applicable aux tribunaux d'arbitrage constitués en vertu de l'ALÉNA en stipulant que:

1. Un tribunal institué en vertu de la présente section tranchera les points en litige conformément au présent accord et aux règles applicables du droit international.

Madame la présidente, on trouvera un résumé très utile des règles de droit international régissant les investissements dans la deuxième édition de l'ouvrage: *International Trade and Investment Law in Canada* préparé sous la direction du professeur Robert Patterson, professeur de droit à l'Université de la Colombie-Britannique.

Part III of the 1995 edition deals with Canadian foreign investment law. I think you will find that the discussion of expropriation in Chapter 12, in the context of foreign investment insurance, provides insight into what constitutes an expropriation under international law.

For example, at the bottom of page 21 Professor Patterson states:

...the application of domestic concepts of expropriation would not seem functional in an international context.

This is important to Mr. von Finckenstein's reliance on Mr. Justice Borins' decision and Senator Stanbury's attempt to argue that an expropriation of land in *La Ferme Filiber* is somehow dispositive of this issue. At pages 22 to 23 of chapter 12, under the heading "The Meaning of Expropriation," Professor Patterson discusses the international arbitral jurisprudence regarding expropriation, including the *Valentine Petroleum and Chemical Corporation v. Agency for International Development* case reported at Volume 9 of the 1970 International Law Review, at page 88, in which an American corporation was granted oil exploration and production rights in Haiti. After reviewing the case, Professor Patterson concludes:

...the repudiation of the concession agreement by the Haitian government was held to constitute expropriation. The arbitration tribunal thought that action which deprived the investor of his ability to effectively exercise his rights regarding his investment was enough, without proof of an actual physical taking, to amount to an expropriatory action.

I want to stress the words "repudiation of the concession agreement." Without proof of an actual taking, it amounts to an expropriation.

The bottom line is that the Government of Canada's actions have deprived American investors of their investment rights, which is direct or indirect expropriation or is tantamount to an expropriation.

In the interests of saving time, I will deal with Bill C-28 on the assumption that the proposed amendments to clauses 3, 4, 5, 7 and 8 will be adopted and that clauses 9 and 10 will be deleted entirely.

Let me focus on the proposed amendments to clause 8. Proposed subclause 8(2) states that no award of damages shall be made in respect of, among others, loss of profit, loss of future revenue, loss of value of any share, partnership interest or investment.

Let us look at paragraph 8(2)(a) of the proposed amendment and compare it to the definition of "investment" at page 11 of NAFTA Chapter 11 under Article 1139, which we discussed earlier. I want to show that, even if you amend Bill C-28 by including this proposed amendment under the heading "Awards that may not be made," you will still run afoul of the treaty.

La partie III de l'édition de 1995 est consacrée au droit canadien des investissements étrangers. Vous pourrez, je pense constater que la manière dont est traitée, au chapitre 12, l'expropriation, dans le contexte de l'assurance des investissements étrangers, permet de mieux comprendre ce que le droit international entend par expropriation.

C'est ainsi, qu'au bas de la page 21, le professeur Patterson nous met en garde en ces termes:

[...] On ne saurait appliquer, dans un contexte international, les concepts d'expropriation propres au droit interne.

C'est très important car M. von Finckenstein se fonde en partie sur la décision du juge Borins et que le sénateur Stanbury estime que la question est réglée par la manière dont le jugement *La Ferme Filiber* a tranché un cas d'expropriation de terrain. Aux pages 22 et 23 du chapitre 12, sous le titre «The Meaning of Expropriation», le professeur Patterson examine la jurisprudence arbitrale internationale en matière d'expropriation, dont l'affaire *Valentine Petroleum and Chemical Corporation v. Agency for International Development*, rapportée au volume 9, page 88, de la International Law Review de 1970. Il s'agissait d'une société américaine qui s'était vu accorder par Haïti des droits de prospection et de production pétrolières. Ayant exposé l'affaire, le professeur Patterson conclut que:

[...] La dénonciation, par le gouvernement haïtien, de l'accord de concession a été considérée comme une expropriation. Le tribunal d'arbitrage a estimé que les mesures qui ont privé l'investisseur de la possibilité d'exercer effectivement les droits que lui valait son investissement étaient telles que, même en l'absence de preuve d'une appropriation physique des avoirs, elles équivalaient à des mesures d'expropriation.

J'insiste sur l'expression «dénonciation de l'accord de concession». Même en l'absence de preuves d'une appropriation effective, cela a été tenu pour une expropriation.

L'essentiel est que des mesures prises par le gouvernement du Canada ont privé les investisseurs américains des droits que leur valaient leurs investissements, et cela constitue une expropriation directe ou indirecte ou équivaut à une expropriation.

Pour ne pas abuser du temps que vous m'accordez, dans mon examen du projet de loi C-28, je prendrais pour hypothèse l'adoption des articles 3, 4, 5, 7 et 8 du projet d'amendement et le rejet complet des articles 9 et 10.

Permettez-moi de m'arrêter aux amendements qu'on se propose d'apporter à l'article 8. Le paragraphe 8(2) prévoit qu'il n'y aura pas d'indemnité à l'égard notamment des profits non réalisés, des pertes de revenus futurs, de la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement.

Considérons l'alinéa 8(2)a) du projet d'amendement et comparons-le à la définition d'«investissement» qui figure à la page 11 du chapitre 11 de l'ALÉNA, à l'article 1139 dont nous avons parlé plus tôt. Je voudrais établir que même si l'on amende le projet de loi C-28 en y ajoutant, sous le titre «Absence d'indemnisation», l'amendement proposé, on va à l'encontre du traité.

Let us look first at paragraph (h) of the definition of "investment" which uses the words "revenues or profits", which paragraph 8(2)(a) of Bill C-28 says cannot be awarded.

Senator Jessiman: Could you give me that again?

Mr. McIlroy: I am looking at (h), which says:

interests arising from the commitment of capital...such as under

(i) contracts...including turnkey or construction contracts, or concessions...

And then it is really (ii) which is important, which states:

(ii) contracts where remuneration depends substantially on the production, revenues or profits...

That magical word "profits" is front and centre in 8(2)(a) of the proposed amendment to Bill C-28. It says that those cannot be awarded.

Let us now turn to page 4 of chapter 11 and that contains the full definition of Article 1110, the expropriation provision. It says in paragraph 1(d) that Canada cannot expropriate unless it pays American investors in accordance with paragraphs 2 through 6. It is saying that, if Canada wants to expropriate, there must be payment of compensation in accordance with paragraphs 2 through 6. Paragraph 2 of Article 1110 states:

Compensation shall be equivalent to the fair market value of the expropriated investment immediately before the expropriation took place...

A little farther down it states:

Valuation criteria shall include going concern value, asset value including declared tax value...and other criteria, as appropriate, to determine fair market value.

However, let us go back to the proposed amendment to clause 8 of Bill C-28. If you look at 8(2)(d), what does it say? It says that Bill C-28 will deprive investors of their right to claim loss of value of an investment.

Based on the foregoing, Madam Chair, I conclude, as I do at the top of page 2 of my summary, that clause 8 and the proposed amendments to clause 8 of Bill C-28 violate Article 1110, paragraph 1 of the NAFTA because they deprive American investors of due process before an impartial tribunal.

I have gone on longer than I should have. I will be very brief regarding Bill C-28's violation of Article 1105's provisions regarding minimum standard of treatment. At page 2 of my summary, I have included paragraph 1 of Article 1105 and I will

Rapportons-nous à l'alinéa h) de la définition d'«investissement» où il est question «du chiffre d'affaires ou des bénéfices», au titre desquels, selon l'alinéa 8(2)a) du projet de loi C-28, aucune indemnité ne peut être versée.

Le sénateur Jessiman: Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

M. McIlroy: J'en suis à l'alinéa h), selon lequel:

Les intérêts découlant de l'engagement de capitaux... par exemple en raison:

i) de contrats... notamment des contrats clé en main, des contrats de construction ou des concessions...

Mais c'est surtout le sous-alinéa ii) qui est important, sous-alinéa ainsi rédigé:

(ii) de contrats dont la rémunération dépend en grande partie de la production, du chiffre d'affaires ou des bénéfices d'une entreprise...

Ce mot magique de «bénéfices» se trouve au coeur même de l'alinéa 8(2)a) du projet d'amendement au projet de loi C-28. D'après ce projet d'amendement aucune indemnité ne peut être versée au titre des bénéfices.

Passons maintenant à la page 4 du chapitre 11 où figure la définition intégrale de l'article 1110, la disposition relative aux expropriations. Il est prévu à l'alinéa 1d) que le Canada ne peut procéder à aucune expropriation sauf en versant aux investisseurs américains une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6. D'après cette disposition de l'Accord, si le Canada veut procéder à une expropriation, il doit verser une indemnité conforme aux paragraphes 2 à 6. Le paragraphe 2 de l'article 1110 prévoit que:

L'indemnité devra équivaloir à la juste valeur marchande de l'investissement exproprié, immédiatement avant que l'expropriation n'ait lieu...

Un peu plus loin, le même paragraphe stipule que:

Les critères d'évaluation seront la valeur d'exploitation, la valeur de l'actif, notamment la valeur fiscale déclarée... ainsi que tout autre critère nécessaire au calcul de la juste valeur marchande, selon que de besoin.

Mais revenons à l'amendement qu'on se propose d'apporter à l'article 8 du projet de loi C-28. Voyez ce que prévoit l'alinéa 8(2)d). Il prévoit que le projet de loi C-28 privera les investisseurs du droit d'être dédommages pour la perte de valeur d'un investissement.

Madame la présidente, j'en conclus, comme je le fais en haut de la page 2 de mon résumé, que l'article 8 du projet de loi et les amendements qu'on propose d'y apporter sont contraires à l'article 1110, paragraphe 1, de l'ALÉNA car les dispositions envisagées ont pour effet de priver les investisseurs américains du droit de voir leur cause tranchée par un tribunal impartial, en conformité avec l'application régulière de la loi.

J'ai été moins compendieux que je n'aurais voulu l'être. C'est donc très brièvement que j'évoquerai la question de la violation, par le projet de loi C-28, des dispositions de l'article 1105 concernant la norme minimale de traitement. À la page 2 de mon

just repeat what it says. It is very short. Basically it says that Canada shall accord to the investments of the United States treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security.

For the same reasons I mentioned earlier, I believe that Bill C-28 violates Canada's obligations to treat American investors in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security.

Again I stress that an American investor need not establish expropriation to invoke Article 1105. You should also be aware, Madam Chair, that Article 1105 has already been invoked by Mexican and American investors. The point I am making is not theoretical. It is real. There are actions on the street right now. For example, last March, a Mexican investor, Signa, invoked Article 1105. There had been no expropriation, but it argued that the minimum treatment provisions had been violated. I understand that just yesterday counsel for one of the parties in the Pearson airport project wrote to the Minister for International Trade and advised that an American investor, with a 25-per-cent interest in the T1T2 partnership, intends to submit a notice of intent to submit a claim of arbitration under NAFTA if Bill C-28 passes because the legislation violates both Articles 1110 and 1105. I understand that you have a copy of that letter, and I would urge that you and your colleagues consider it.

If you look at the second page of the letter, senators, you will see where he clearly states his intention to file under both Articles 1105 and 1110.

We are talking about 25 per cent of the Pearson project here. As you know, Lockheed has a 12.5-per-cent interest. If you add those two up, my arithmetic tells me that you have well over a third of this project violating NAFTA obligations.

I will conclude by making two points. Before you conclude your consideration of Bill C-28, I respectfully suggest that this committee consider the following two courses of action. First, I understand that the government intends to delete clauses 9 and 10 of Bill C-28. They should also delete all of clause 8 and its proposed amendments. That must go; it violates the NAFTA.

Second, I understand that, in addition to hearing from some constitutional law experts, you will hear from the Minister of Justice on the constitutional issues surrounding this legislation. I stress that this bill has problems both on the domestic constitutional front as well as on the international law front. Given the importance of the international trade issues raised by this legislation, I would submit that, in addition to hearing from Mr. von Finckenstein, Mr. Fréchette and myself, you should also

résumé, j'ai reproduit le paragraphe 1 de l'article 1105 et je ne ferai que reprendre ce qui y est écrit. Ce n'est pas long. Cette disposition prévoit essentiellement que le Canada accordera aux investissements effectués par des investisseurs des États-Unis un traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales.

Pour les raisons que j'exposais plus tôt, je considère que le projet de loi C-28 contrevient à l'obligation contractée par le Canada, d'accorder aux investisseurs américains un traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales.

Je rappelle qu'un investisseur américain n'est pas tenu, pour invoquer l'article 1105, de démontrer qu'il y a eu expropriation. Sachez également, madame la présidente, que l'article 1105 a déjà été invoqué par des investisseurs mexicains et américains. Mon argument n'a donc rien de théorique. Il est entièrement pratique. Cet article a déjà servi de fondement à des actions en justice. Par exemple, en mars dernier, un investisseur mexicain, la société Signa, s'est prévalu de l'article 1105. En l'absence d'une expropriation, cette société s'est fondée sur la violation des dispositions concernant la norme minimale de traitement. Je crois savoir qu'hier encore l'avocat de l'une des parties au projet de l'aéroport Pearson a écrit au ministre du Commerce international pour lui faire savoir qu'un investisseur américain, qui détient une participation de 25 p. 100 dans la société T1T2, entend notifier son intention de soumettre une plainte à l'arbitrage en vertu de l'ALÉNA si le projet de loi C-28 est adopté, ce texte étant à ses yeux contraire aussi bien à l'article 1110 qu'à l'article 1105. Vous avez reçu, je crois, copie de cette lettre et je vous demande, à vous et à vos collègues, de vous y arrêter.

Sénateurs, vous verrez à la page 2 de cette lettre que son auteur manifeste sans ambages l'intention de soumettre une plainte sur le double fondement de l'article 1105 et l'article 1110.

Il s'agit d'une participation de 25 p. 100 dans le projet de l'aéroport Pearson. Vous n'ignorez pas que la société Lockheed possède pour sa part une participation de 12,5 p. 100. L'addition des deux participations donne un chiffre qui porte à penser qu'à l'égard de plus d'un tiers des participations dans le projet de l'aéroport, il y a violation des obligations contractées dans le cadre de l'ALÉNA.

J'aimerais conclure par deux points. Avant que le comité achève son examen du projet de loi C-28, j'aimerais lui suggérer de faire deux choses. D'abord, je crois savoir que le gouvernement a l'intention de supprimer les articles 9 et 10 du projet de loi C-28. Il devrait également supprimer l'ensemble de l'article 8 et des amendements qu'on se propose d'y apporter. Tout cela doit être supprimé comme contraire à l'ALÉNA.

En deuxième lieu, je crois savoir que vous allez entendre non seulement des spécialistes de droit constitutionnel, mais également le ministre de la Justice qui évoquera devant vous les problèmes d'ordre constitutionnel que peut soulever ce texte. Je répète que ce projet de loi pose des problèmes non seulement au regard du droit constitutionnel, mais également au regard du droit international. Vu l'importance des problèmes que ce texte soulève en matière de commerce international, je considère qu'en plus de recueillir les

hear from the minister who has primary responsibility for international trade matters, and that is the Minister for International Trade.

Madam Chair and honourable senators, it has been a long day. I thank you for your attention and I am ready to respond to your questions.

[Translation]

Senator Beaudoin: I have a specific question for you. You say that the word "investment" should be broadly construed. Clause 8 of the proposed amendments makes reference to the word «investment». What legal basis do you have for concluding that the word «investment» should be broadly construed? Is there a clause that provides for that or is it the context of this legislation that inclines you to believe or to conclude that it should be broadly construed?

Mr. McIlroy: Madam Chair, Senator Beaudoin will find in NAFTA two articles that provide an answer to his question. NAFTA includes an article that gives a very broad definition of the word "investment". First, article 1113.1 tells us how that word should be construed for the purpose of dispute settlement. It states that we should refer to NAFTA and to the rules of international law.

In my view, the NAFTA definitions contained in article 1139 include a definition of the word "investment" which is very clear and which includes eight elements outlined in subparagraphs (a) through (h).

According to section 1131, the tribunal must refer to NAFTA. If we refer to NAFTA, we find at page 11-1, Chapter 11, near the bottom of the page, that "investment means":

We then find the 8 elements of subparagraphs (a) to (h) of the definition. I am especially referring to subparagraph (e) and I quote:

An interest in an enterprise that entitles the owner share in income or profits of the enterprise;

That is the very language found in section 8 of Bill C-28 and particularly in subparagraph (h) which refers to concessions, contracts and profits.

Senator Beaudoin: That accounts for your first reason. Do you have a second?

Mr. McIlroy: In my view, that is very clear. That is what the parties to NAFTA mean when they speak of "investment".

Let me say again that we are not dealing with the expropriation of land but with the expropriation of an investment, the definition of "expropriation of an investment" being very broad. Section 8 and the proposed amendments clearly fall within that definition.

[English]

Senator Lewis: Are you suggesting that, if Bill C-28 were passed, there would be a breach of the NAFTA agreement? I do not want to be flippant, but I could say, "Well, so what?"

avis de M. von Finckenstein, de M. Fréchette et de moi-même, vous devriez également recueillir l'avis du ministre en charge des questions touchant le commerce international, c'est-à-dire le ministre du Commerce international.

Madame la présidente, honorables membres du Sénat, la journée a été longue. Je vous remercie de votre attention et c'est très volontiers que je répondrai à vos questions.

[Texte]

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question précise à vous poser. Vous dites que le mot «investment» doit être interprété libéralement. À l'article 8 des amendements, on fait référence au mot «investissement». Sur quelle base juridique vous appuyez-vous pour conclure que le mot «investissement» doit recevoir une interprétation libérale? Est-ce un article qui le dit ou est-ce le contexte de la législation qui vous amène à croire ou à conclure que l'on doit l'interpréter libéralement?

M. McIlroy: Madame la présidente, le sénateur Beaudoin, trouvera deux articles dans l'ALÉNA qui répondent à sa question. Il y a un article dans l'ALÉNA qui définit le mot «investissement» très libéralement. Premièrement, à l'article 1113.1 nous retrouvons la manière que l'on doit interpréter ce mot pour régler un différend, à savoir que nous devons consulter l'ALÉNA et les règles de droit international.

Selon moi, dans les définitions de l'ALÉNA à l'article 1139 nous retrouvons une définition du mot «investissement» qui est très claire et qui est composée de huit éléments, de a) à h).

L'article 1131 nous dit que le NAFTA doit être consulté par le tribunal arbitral. Lorsque nous consultons l'ALÉNA, à la page 11-11, du chapitre 11, au bas de la page on y lit, «investissement désigne:»

Nous retrouvons ensuite les huit éléments, de a) à h), de la définition de ce mot. Je me réfère surtout à l'alinéa e) et je cite:

un avoir dans une entreprise qui donne au titulaire le droit de participer aux revenus ou aux bénéfices de l'entreprise;

C'est le même langage que l'on retrouve à l'article 8 du projet de loi C-28, et surtout je me réfère à l'alinéa h) qui parle des concessions, des contrats et des profits.

Le sénateur Beaudoin: Ceci explique votre première raison. Vous en avez une deuxième?

M. McIlroy: Selon moi, ceci est très clair. C'est ce que les partis de l'ALÉNA veulent dire quand ils parlent de «investissement».

Je répète qu'il ne s'agit pas de l'expropriation d'un terrain, mais de l'expropriation d'un investissement et la définition de «expropriation d'un investissement» est très étendue. L'article 8 et les amendements proposés tombent au milieu de cette définition.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Est-ce dire que si le projet de loi C-28 était adopté, il y aurait violation de l'ALÉNA? Sans vouloir être désinvolte, je pourrais vous répondre «Et alors?»

I take it that you are saying that it would be Bill C-28 which would be the act of expropriation.

Mr. McIlroy: Senator, it would be the violation of one of the four conditions that must be met in order for an expropriation to be in accordance with the NAFTA. In other words, there are two essential elements in this breach. One is the expropriation, which has already taken place. The other is the denial of one of the four conditions under Article 1110 which will not be triggered until this legislation is in force. It has not been crystallized yet.

Senator Lewis: I like your word "violation" rather than "expropriation".

Suppose, then, that Bill C-28 did not pass. Where are we then?

Mr. McIlroy: I take it that both American and Canadian investors can proceed with their damages action in the Ontario courts. That is an impartial tribunal, and they can claim damages. There is no problem there.

Senator Lewis: So there is a remedy there for them.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Lewis: In your point of view, then, if Bill C-28 were enacted, the result would be a breach of the agreement, and then here would be a remedy for some parties to claim damages?

Mr. McIlroy: That is correct. There appear to be parties out here with about 37.5 per cent interest in the project, who are American investors. They can claim full damages before an arbitral tribunal. However, if you are a Canadian, in effect the Parliament of Canada is limiting your rights to claim a full award of damages.

I therefore submit that, if this committee is recommending that clauses 9 and 10 be deleted, you should also consider recommending that clause 8 be deleted and let the court action proceed and let damages be awarded by an impartial tribunal.

Senator Lewis: Is the result not the same either way?

Mr. McIlroy: It is for the Americans, but the poor Canadians, senator, get left out of the equation because they cannot invoke the NAFTA. Only an American investor can do that.

Senator Gigantès: The rich Canadians. You say the "poor" Canadians, and I say the "rich" Canadians.

Mr. McIlroy: I will not talk about the Bronfman trust, senator. I do not want to get into that one.

Senator Lewis: I am a little puzzled. If this bill were passed, Canada could save some money, under your thesis.

Mr. McIlroy: We will find ourselves in the bizarre situation of the elected representatives of the people of Canada being

Si je vous comprends bien, c'est le projet de loi C-28 lui-même qui constituerait la mesure d'expropriation.

M. McIlroy: Sénateur, ce texte serait contraire à l'une des quatre conditions qui doivent être satisfaites pour qu'une expropriation soit en conformité avec l'ALÉNA. Autrement dit, cette violation comporte deux éléments essentiels. Le premier est l'expropriation, qui a déjà eu lieu. Le deuxième est le rejet de l'une des quatre conditions prévues à l'article 1110, rejet qui ne sera pas effectif tant que ce texte n'entrera pas en vigueur. La violation ne s'est pas encore concrétisée.

Le sénateur Lewis: Je préfère le mot «violation» à celui d'«expropriation».

Supposons que le projet de loi C-28 ne soit pas adopté. Qu'arriverait-il alors?

M. McIlroy: Je pense que les investisseurs américains et canadiens pourraient alors poursuivre leur action en dommages-intérêts devant les tribunaux de l'Ontario. Il s'agit d'une instance impartiale et les parties en cause peuvent réclamer des dommages-intérêts. Rien de cela ne pose de difficulté.

Le sénateur Lewis: Il existe donc, pour ces parties, un recours devant les tribunaux.

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Lewis: À votre avis, l'adoption du projet de loi C-28 entraînerait une violation de l'accord et cela permettrait à certaines des parties de réclamer des dommages-intérêts?

M. McIlroy: C'est exact. Il semble que certaines des parties, des investisseurs américains, détiennent une participation de 37,5 p. 100 du projet. Ces parties peuvent demander à un tribunal d'arbitrage de les indemniser intégralement. Mais, en ce qui concerne les investisseurs canadiens, le Parlement du Canada cherche en fait à limiter leur droit à être indemnisés intégralement.

Et donc si votre comité recommande de supprimer les articles 9 et 10, il devrait également envisager de recommander la suppression de l'article 8, de laisser l'action en justice suivre son cours et de permettre à un tribunal impartial d'accorder des dommages-intérêts.

Le sénateur Lewis: Mais le résultat ne sera-t-il pas le même dans les deux cas?

M. McIlroy: Oui, pour les investisseurs américains, mais les pauvres investisseurs canadiens restent en rade puisqu'ils ne peuvent pas se prévaloir de l'ALÉNA. Seul un investisseur américain est en mesure de le faire.

Le sénateur Gigantès: Les riches investisseurs canadiens. Vous dites les «pauvres» investisseurs canadiens, et moi je dis les «riches» investisseurs canadiens.

M. McIlroy: Je ne veux pas parler de la fiducie Bronfman, sénateur, je préfère ne pas aborder ce sujet.

Le sénateur Lewis: Mais je ne comprends pas très bien. D'après vous, le Canada pourrait faire des économies en adoptant ce projet de loi.

M. McIlroy: Nous nous retrouverions dans cette situation bizarre où les représentants élus du peuple canadien sont obligés

forced to treat American investors more favourably than they treat our own investors.

Senator Lewis: Subject to what the tribunal says.

Mr. McIlroy: That is correct. My friend Mr. von Finckenstein says that, even if it goes to an arbitration tribunal, they will not get these damages anyway. I say to him, "Then let's get rid of clause 8 and let the courts in Ontario run their course. Let the court decide."

To respond to your opening remark, Senator Lewis, of, "So what?", the "so what" is essentially that Canada will have breached the NAFTA and American investors will have the right to invoke it. There is already a letter on file from counsel representing 25 per cent. This thing will result in an arbitration tribunal.

Senator Lewis: Which it will anyway, so it will be up to the courts eventually.

Mr. McIlroy: Yes, but you will have 37.5 per cent of the interests going before an impartial tribunal and having all their damages awarded and the other 62.5 per cent having their damages awarded by a judge who is bound by 8(2), which basically says that they cannot really claim a whole lot of damages here. It is depriving them of their right to claim damages for loss of profit or loss of future revenue.

Senator Lewis: Perhaps that would be a good result and we would save some money.

I notice that in his letter Mr. Baker says that he is giving notice, but he does not say for whom he is acting. That is rather unusual from a lawyer. You would think he would say, "I am acting for so and so, and I give you notice that these parties intend to submit notice of intent to submit a claim." He does not say whom he represents.

Mr. McIlroy: I guess we will find that out if Bill C-28 is passed the way it now stands, senator.

Mr. von Finckenstein: On this last discussion between Mr. McIlroy and Senator Lewis, the point is, of course, that Mr. McIlroy makes two very heroic assumptions. He goes on the assumption that the American investors will discontinue their action in Canada and start an international tribunal action, which is what they have to do. They cannot proceed both in Canada and internationally. They must decide in which forum they want to proceed.

Second, he assumes that they will be successful and that they will gain greater awards than they would gain under the legislation once Bill C-28 is passed. Those are assumptions that he is making, and he has obviously given a lot of thought to them.

d'accorder aux investisseurs américains un traitement plus favorable que celui qui est accordé aux investisseurs nationaux.

Le sénateur Lewis: Sous réserve de ce qu'en déciderait la justice.

M. McIlroy: Cela est exact. Mon confrère, M. von Finckenstein, soutient que même en s'adressant à un tribunal d'arbitrage, les demanderesse ne se verront pas accorder ces indemnités. Je lui réponds «Supprimons donc l'article 8 et donnons aux tribunaux ontariens l'occasion de se prononcer.»

Ainsi, sénateur Lewis, pour répondre à votre remarque de tout à l'heure «Et alors?», la conséquence serait que le Canada aura violé les dispositions de l'ALÉNA et que les investisseurs américains auront le droit de s'en prévaloir. Le dossier contient déjà une lettre d'avocats représentant 25 p. 100 des parts. L'affaire finira par être portée devant un tribunal d'arbitrage.

Le sénateur Lewis: C'est ce qui se passera de toute manière et donc l'affaire finira bien par être tranchée par les tribunaux.

M. McIlroy: Oui, mais ceux qui détiennent une participation de 37,5 p. 100 s'adresseront à un tribunal impartial et se verront intégralement indemnisés, alors que ceux qui détiennent les autres 62,5 p. 100 des parts verront le montant de leur indemnité décidé par un juge tenu d'appliquer le paragraphe 8(2) qui prévoit, essentiellement, que, dans cette affaire, les investisseurs ne peuvent pas vraiment réclamer une forte indemnité. Cette disposition leur retire le droit de réclamer des dommages-intérêts au titre des profits non réalisés ou de la perte de revenus futurs.

Le sénateur Lewis: Ce serait peut-être un résultat souhaitable qui nous permettrait d'économiser de l'argent.

Je remarque que, dans sa lettre, M. Baker notifie l'intention de soumettre une plainte mais ne précise pas au nom de qui il agit. Cela me paraît assez inhabituel de la part d'un avocat. On aurait cru qu'il indiquerait «J'agis pour le compte d'un tel, et je vous fais savoir que ces parties ont l'intention de soumettre une plainte à l'arbitrage.»

M. McIlroy: Il n'indique pas l'identité des parties pour le compte desquels il agit. On finira par le savoir si le projet de loi C-28 est adopté sous sa forme actuelle.

M. von Finckenstein: En ce qui concerne cet échange entre M. McIlroy et le sénateur Lewis, il faut bien sûr préciser que M. McIlroy part d'une double hypothèse dont je lui laisse l'entière responsabilité. Il part de l'hypothèse où les investisseurs américains se désisteront de l'action qu'ils auront intentée au Canada et entameront une action devant un tribunal international, ce qui est effectivement ce qu'ils auraient à faire. Ils ne peuvent effectivement pas s'adresser à la fois aux tribunaux canadiens et à un tribunal international. Il leur faut choisir l'instance à laquelle ils vont s'adresser.

Deuxièmement, il prend pour hypothèse qu'ils obtiendront gain de cause et qu'on leur accordera une indemnité plus importante que celle qu'ils pourraient obtenir selon le droit canadien une fois le projet de loi C-28 adopté. Il se fonde sur ces hypothèses, auxquelles, il est clair, il a longuement réfléchi.

I do not question the fact that one can make those assumptions, but I do disagree with them. As I pointed out in my testimony, whether these American investors proceed by way of an international tribunal or Canadian domestic proceedings modified by Bill C-28, I do not think the award will be any different because of the vagueness of the enterprise at the time the repudiation of this contract took place. There was no operation and no going concern; therefore, any value you put on future profits is so vague that I do not think one could recover. We obviously differ on that point.

Senator Jessiman: I want to talk about Bill C-28 without any amendments. Does this bill, as it is presently drafted, comply with the Canadian Bill of Rights? If you are not competent to tell me whether it does not, that is all right. If you are, I would like your view on that.

Mr. von Finckenstein: The short answer is that I am not competent in terms of speaking to the Bill of Rights.

The Chair: Are we referring to the Charter or are we referring to the Bill of Rights?

Senator Jessiman: We are referring to the Bill of Rights.

Mr. von Finckenstein: In terms of process, this legislation was drafted by the Department of Justice. Our drafters have a list of standing instructions on when to draft bills, and they must ensure compliance with the Constitution, with the Charter and with the Bill of Rights. That process will have taken place. The people who are expert in this have obviously come to the conclusion that it is in compliance with the Bill of Rights; otherwise the bill would not be before you.

Senator Jessiman: Is it also in compliance with the Charter, in your view?

Mr. von Finckenstein: That is the process which takes place within the Department of Justice.

Senator Jessiman: Have you read the testimony of all the constitutional lawyers who have spoken about this bill?

Mr. von Finckenstein: No, senator. I am here to talk to you about the free trade aspect.

Senator Jessiman: I understand that. You said you are not competent in that area and that you depend on the competence of your colleagues, but you did not read the words of all the constitutional lawyers who told us in this committee that the bill, as drafted now, is noncompliant. There have been some suggestions as to how to amend it so that it will comply.

From what I have heard from all these experts, the bill, unamended, is non-compliant. The opinion of one witness differed, but he was engaged by the government and paid a fee by the government. He came forward and said —

Je ne m'oppose nullement à la formulation de telles hypothèses, mais je ne suis pas convaincu de leur validité. Ainsi que je l'ai fait remarquer lors de mon témoignage, que ces investisseurs américains s'adressent à un tribunal international ou qu'ils s'adressent à des tribunaux canadiens dans le cadre d'une législation modifiée par l'effet du projet de loi C-28, je ne pense pas que cela affecte le montant de l'indemnité étant donné le vague qui caractérisait l'entreprise à l'époque où le contrat a été dénoncé. Il n'y avait à l'époque ni activité, ni entreprise en pleine activité; la valeur que vous pourriez attribuer aux bénéfices à venir est si vague que je ne pense pas que l'on puisse obtenir des dommages-intérêts à ce titre. Il est clair que, sur ce point, nous ne sommes pas du même avis.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que nous parlions du projet de loi C-28 abstraction faite des amendements qui y sont proposés. Sous sa forme actuelle, ce projet de loi est-il conforme à la Déclaration des droits? Dites-moi tout de suite si vous n'êtes pas en mesure de me le dire, mais si vous l'êtes, j'aimerais avoir votre point de vue.

M. von Finckenstein: Je vous préviens tout de suite que la Déclaration des droits échappe à ma compétence.

La présidente: Parlons-nous de la Charte ou bien de la Déclaration des droits?

Le sénateur Jessiman: De la Déclaration des droits.

M. von Finckenstein: Comme le prévoit la procédure en vigueur, ce projet de loi a été rédigé par le ministère de la Justice. Nos rédacteurs possèdent une liste d'instructions permanentes applicables à la rédaction des projets de loi et ils doivent veiller à ce que les textes soient conformes à la Constitution, à la Charte et à la Déclaration des droits. Cette procédure aura été suivie en l'occurrence. Les spécialistes en ce domaine ont, il est clair, conclu que le texte était effectivement en conformité avec la Déclaration des droits; autrement, le projet de loi ne vous aurait pas été transmis.

Le sénateur Jessiman: D'après vous, est-il également conforme à la Charte?

M. von Finckenstein: C'est la procédure prévue au sein du ministère de la Justice.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous pris connaissance du témoignage des constitutionnalistes qui se sont prononcés sur ce projet de loi?

M. von Finckenstein: Non, sénateur. Je suis ici pour évoquer la question sous l'angle du libre-échange.

Le sénateur Jessiman: C'est entendu. Vous nous avez dit que ce domaine n'était pas de votre compétence et que vous vous en remettiez à la compétence de vos collègues; mais vous n'avez pas pris connaissance des propos des constitutionnalistes qui ont déclaré au comité que, sous sa forme actuelle, ce projet de loi n'est pas conforme. Plusieurs suggestions ont été faites quant à la manière de l'amender pour le rendre conforme.

D'après ce que nous ont dit ces experts, le projet de loi, sous sa forme non amendée, n'est pas conforme. Un témoin était d'un avis différent, mais il avait été engagé par le gouvernement, et rémunéré par lui. Il a comparu et a dit...

Senator Gigantès: He was a professor. The professor was paid a fee also —

Senator Bryden: We do not need to determine whether lawyers get paid. Of course they get paid.

The Chair: Let us not get into a discussion of lawyers' fees.

Senator Gigantès: He makes it sound as if the one lawyer who disagrees with him has been paid a fee and that the fee has bought that lawyer's conscience; whereas, if a lawyer is paid a fat retainer to agree with him, then that lawyer is a man of good conscience.

Senator Jessiman: Mr. McIlroy, have you any views at all on this?

Mr. McIlroy: For the record, senator, I am not being paid for this. I guess I am an impartial bystander in this.

I prefer to defer to people like Professor Monahan who have far more expertise in this area than do I. I do note that, as the bill is presently worded, with headings such as "Agreements have no effect," "No liability," "No compensation" —

Senator Jessiman: It never came into effect.

Mr. McIlroy: Yes. I know that the Minister of Justice will be coming before you, as will Professor Monahan, and I would leave that in their capable hands.

Madam Chair, I will quickly respond to the remark made by my friend Mr. von Finckenstein. As to whether the American investors would drop a Canadian action and pursue the NAFTA tribunal, neither he nor I can speculate on that. However, you may wish to ask Lockheed or Mr. Baker's clients; they are the ones who will make that decision. I believe Mr. Baker has clearly indicated in his letter what his clients intend to do.

Senator Lewis: You made reference to the present litigation. Are the American investors involved in that? Are they partners to it, do you know?

Mr. McIlroy: I do not know. I am not involved, but my understanding is that T1T2 is suing and they are part of T1T2.

Mr. von Finckenstein: My understanding is the same.

Senator Lewis: There is reference to their being partners, so in that sense, I presume they are parties to the present litigation in Canada.

Mr. McIlroy: Yes. My understanding is that the style of cause is T1T2 Limited Partnership and that Lockheed and the 25 per cent interest discussed by Mr. Baker are included in that plaintiff.

Senator Lewis: So the American investors have made their choice as to where they want to seek their remedy.

Le sénateur Gigantès: Il s'agissait d'un professeur. Le professeur avait été rémunéré et aussi...

Le sénateur Bryden: Nous n'avons pas à nous demander si les avocats sont rémunérés. Il est bien évident qu'ils le sont.

La présidente: Nous n'allons tout de même pas nous lancer dans un débat sur la rémunération des avocats.

Le sénateur Gigantès: Il voudrait faire croire que l'unique avocat qui n'est pas de son avis a reçu une rémunération et que cette rémunération aurait eu pour effet de faire taire la conscience de cet avocat; par contre, si un avocat reçoit des honoraires importants pour être de son avis, alors cet avocat-là est un homme intègre.

Le sénateur Jessiman: Monsieur McIlroy, quel serait votre avis sur tout cela?

M. McIlroy: Je tiens à préciser, sénateur, que mon intervention ici n'est pas à titre onéreux. Je suis ici comme spectateur engagé mais impartial.

Je préfère m'en remettre à des gens qui, comme le professeur Monahan, ont en ce domaine des connaissances beaucoup plus grandes. Je relève, cependant, que, sous sa forme actuelle, le projet de loi, avec des titres tels que «Absence d'effet juridique», «Immunité», «Absence d'indemnisation»...

Le sénateur Jessiman: Mais il n'est pas entré en vigueur.

M. McIlroy: En effet. Je sais que le ministre de la Justice va être entendu par votre comité, comme va l'être le professeur Monahan, et je préfère leur laisser le soin de répondre sur ce point.

Madame la présidente, j'aimerais répondre rapidement à l'observation qu'a faite mon confrère M. von Finckenstein. Quant à savoir si les investisseurs américains se désisteraient de l'action qu'ils ont engagée devant les tribunaux canadiens pour s'adresser plutôt à un tribunal de l'ALÉNA, ni lui, ni moi ne sommes en mesure de le dire. Vous voudrez peut-être poser la question à la société Lockheed ou aux clients de M. Baker; c'est à eux qu'il appartiendra d'en décider. Je pense que dans sa lettre M. Baker a précisé l'intention de ses clients à cet égard.

Le sénateur Lewis: Vous avez évoqué l'action en instance devant les tribunaux. Les investisseurs américains y sont-ils parties? Savez-vous s'ils se sont associés à cette action?

M. McIlroy: Je n'en sais rien. Je n'ai moi-même rien à voir avec cela, mais je crois savoir que l'action a été intentée par la société T1T2 et qu'ils font partie de cette société T1T2.

M. von Finckenstein: Je le pense également.

Le sénateur Lewis: On a dit qu'il s'agissait d'associés, et j'imagine donc qu'à ce titre ils sont parties à l'action en instance devant les tribunaux canadiens.

M. McIlroy: Oui. Je crois savoir que l'intitulé de la cause est T1T2 Limited Partnership et que cette demanderesse englobe la société Lockheed et sa participation de 25 p. 100 dont nous a parlé M. Baker.

Le sénateur Lewis: Les investisseurs américains ont donc choisi l'instance à laquelle ils entendaient s'adresser.

Mr. McIlroy: No, they have made their choice, Senator Lewis, as long as they are before a tribunal that has full powers to award damages. You would have to ask them whether they would continue in that forum if they were faced with the severe restrictions that section 8 of Bill C-28 would place on the ability of a judge to award those damages.

Mr. von Finckenstein can correct me if I am wrong, but I understand that the plaintiffs are presently pursuing a claim for lost profits and for loss of future or expected profits. If they choose to stay in that tribunal once Bill C-28 comes into effect and deprives them of the right to claim those damages, that is their call. **Mr. Baker** appears to be signifying otherwise in his letter dated June 4 to the Minister for International Trade.

Senator Bryden: Mr. McIlroy, I had the opportunity to look at the submissions which both you and Mr. von Finckenstein have presented to the committee, and I noticed that you are the president of a company called McIlroy & McIlroy.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Bryden: You are in the business of advising on international trade issues?

Mr. McIlroy: That is correct, senator.

Senator Bryden: You are located in Toronto?

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Bryden: How long have you been in that business, approximately?

Mr. McIlroy: How long have I been working in the area of international trade?

Senator Bryden: No, how long have you been president of McIlroy & McIlroy?

Mr. McIlroy: Since 1990, six years.

Senator Bryden: You indicated that, prior to that, you were associated with the law firm Fasken & Calvin.

Mr. McIlroy: That is correct. I had the opportunity, senator, of working with Mr. Rock between 1981 and 1983. I have to state my bias: I found he was one of the most outstanding civil litigators I have ever known.

Senator Bryden: We will pass that on to him tomorrow.

It also stated that you were a partner in another leading Canadian law firm. Which firm was that?

Mr. McIlroy: That was Aird & Berlis.

Senator Bryden: They are located in Toronto as well?

Mr. McIlroy: That is correct. Prior to that, I worked with a Washington law firm, O'Malveny & Myers. Prior to that, in between working in Washington and working for Fasken & Calvin, I worked with then Minister for International Trade in Canada, one of your colleagues in the Senate, Jim Kelleher.

M. McIlroy: Non, sénateur Lewis, ils ont fait ce choix dans la mesure où il s'agit d'un tribunal pleinement compétent pour se prononcer sur la question des dommages-intérêts. Il faudrait leur demander s'ils entendent maintenir leur action devant ce tribunal compte tenu des restrictions sévères que l'article 8 du projet de loi C-28 imposerait au juge quant au montant des dommages-intérêts qu'il peut accorder.

Si je ne m'abuse, et M. von Finckenstein est là pour me corriger, les demandereses demandent actuellement à être indemnisées pour les profits non réalisés et la perte de revenus futurs ou de profits escomptés. Elles sont parfaitement libres de poursuivre leur action devant ce tribunal malgré l'entrée en vigueur du projet de loi C-28 qui les prive du droit de réclamer une indemnité à ce titre. Dans sa lettre en date du 4 juin, adressée au ministre du Commerce international, M. Baker semble opter pour une autre solution.

Le sénateur Bryden: Monsieur McIlroy, j'ai pris connaissance des arguments que vous et M. von Finckenstein avez présentés au comité et je vois que vous êtes président d'une compagnie dénommée McIlroy & McIlroy.

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Votre profession consiste à offrir des conseils en matière de commerce international?

M. McIlroy: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Bryden: Vous êtes installé à Toronto?

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Depuis à peu près combien de temps faites-vous ce genre de travail?

M. McIlroy: Depuis quand suis-je spécialisé en commerce international?

Le sénateur Bryden: Non, depuis combien de temps êtes-vous président de McIlroy & McIlroy?

M. McIlroy: Depuis 1990, c'est-à-dire depuis six ans.

Le sénateur Bryden: Vous avez dit qu'avant cela vous étiez chez Fasken & Calvin, un cabinet d'avocats.

M. McIlroy: C'est exact. J'ai eu, sénateur, l'occasion de travailler avec M. Rock entre 1981 et 1983. Je dois vous avouer un certain parti pris: je vois en lui un des plus grands avocats civilistes que j'aie jamais connus.

Le sénateur Bryden: Nous lui ferons part de cela demain.

On voit également que vous étiez associé d'un autre grand cabinet juridique canadien. Lequel était-ce?

M. McIlroy: Il s'agit de Aird & Berlis.

Le sénateur Bryden: Installé, lui aussi, à Toronto?

M. McIlroy: C'est exact. Avant cela, j'étais chez O'Malveny & Myers, un cabinet d'avocats de Washington. Avant cela, entre mon travail à Washington et mon travail au cabinet Fasken & Calvin, j'étais collaborateur d'un de vos collègues du Sénat, M. Jim Kelleher, à l'époque ministre canadien du Commerce international.

Senator Bryden: You indicated that you are not representing anyone nor being retained by anyone. What, then, is your interest? I am not trying to be difficult. Is this strictly an academic interest? Is your appearance here a part of the promotional efforts of McIlroy & McIlroy? Or are you simply here as a thoughtful Canadian citizen trying to keep us out of trouble?

Mr. McIlroy: It is the latter, senator.

Senator Bryden: I believe that.

Mr. McIlroy: I can assure you that, since I was up here last year, I have not had a lot of retainers coming in over the transom as a result of my testimony. I think it is an important issue, and I welcome the opportunity to clash with my friend Konrad von Finckenstein. We disagree strongly on this.

I am here because I think Canada is a middle power and, as such, strongly believes in treaties and in the rule of law and in dispute resolution. It concerns me that, for whatever reason, Bill C-28 appears to be violating that treaty. As a result, it becomes more difficult for Canada to argue in world fora, particularly in Washington, that other countries should abide by their treaties.

I guess, Senator Lewis, this gets back to the comment you made earlier: So what?

Of course, Canada has the right to violate its treaties. Every country has the right to do that, but it must pay the price.

In this case, there will be two prices to pay. One is that we will treat American investors better than Canadian investors. Second, we will not have the same moral authority when we go down to Washington to argue that the Americans should abide by the NAFTA when we, for whatever reason, chose not to abide by it.

We agreed to pay the price, just as they will pay the price on other issues, such as Helms-Burton.

Senator Bryden: We have had evidence from all of the constitutional witnesses, including Professor Monahan, that whether or not this violates the FTA or the NAFTA does not affect the constitutionality or the legality of the bill. Do you have any reason to disagree with that? I know you are not constitutional lawyers.

Mr. McIlroy: Are they saying that these are two separate and distinct issues? Are they saying that the international trade issue is different?

Senator Bryden: They are saying that, if the bill is passed in its first form or as amended, whether or not it violates an international agreement does not affect the constitutionality of the bill or the legality of the bill in Canada.

Le sénateur Bryden: Vous nous avez dit que vous n'êtes pas ici à titre de représentant d'une des parties et que personne n'a retenu vos services en cette affaire. Dans ce cas-là, quel est l'intérêt qui vous motive? Je n'essaie pas de vous compliquer la tâche, mais s'agit-il d'un intérêt purement intellectuel? Êtes-vous ici afin de mieux faire connaître McIlroy & McIlroy? Ou êtes-vous simplement ici en tant que citoyen canadien qui réfléchit à ces questions et qui voudrait nous éviter des problèmes?

M. McIlroy: Votre dernière hypothèse est la bonne.

Le sénateur Bryden: J'en suis convaincu.

M. McIlroy: Je vous assure que mon témoignage devant le comité, lors de ma comparution ici l'année dernière, ne m'a pas valu une ruée de nouveaux clients. J'estime qu'il s'agit d'un problème important et c'est avec plaisir que j'ai saisi l'occasion de croiser le fer avec mon confrère Konrad von Finckenstein. Nous ne sommes pas du tout du même avis sur la question.

Je comparais devant vous parce que je crois que le Canada est une puissance moyenne qui, à ce titre, croit fermement au respect des traités et à la primauté du droit ainsi qu'à la résolution des conflits. Ce qui m'inquiète, c'est que le projet de loi C-28 me semble contraire à ce traité. Il deviendra donc plus difficile pour le Canada de soutenir devant des instances internationales, et notamment à Washington, que d'autres pays devraient respecter les traités conclus par eux.

Sénateur Lewis, on en revient un peu à l'observation que vous aviez faite plus tôt: Eh alors?

Le Canada a, bien sûr, le droit de violer les traités auxquels il a souscrit. Chaque pays a le droit de le faire, mais, il y a, dans ce cas, un prix à payer.

En l'occurrence, il y aura deux prix à payer. Le premier est que nous allons accorder aux investisseurs américains un traitement plus favorable que celui que nous accordons aux investisseurs canadiens. Le deuxième est que nous n'aurons plus la même autorité morale lorsque nous nous rendrons à Washington pour soutenir que les Américains devraient respecter les dispositions de l'ALÉNA puisque, pour quelque raison que ce soit, nous entendons nous-mêmes ne pas les respecter.

Nous avons accepté de payer le prix, comme ils auront eux à régler l'addition pour d'autres problèmes tels que le projet de loi Helms-Burton.

Le sénateur Bryden: D'après le témoignage de tous les constitutionnalistes, y compris le professeur Monahan, que ce projet de loi viole ou non l'ALÉ ou l'ALÉNA n'affecte en rien sa constitutionnalité ou sa légalité. Avez-vous des motifs de désaccord sur ce point? Je sais que vous n'êtes pas constitutionnaliste.

M. McIlroy: Prétendent-ils qu'il s'agit là de deux problèmes distincts? Prétendent-ils que le problème que cela pose au regard du commerce international est un problème à part?

Le sénateur Bryden: Ce qu'ils disent c'est que si le projet de loi est adopté, soit sous sa forme initiale, soit sous sa forme amendée, le fait qu'il soit contraire à l'accord international n'affecte en rien la constitutionnalité ou la légalité du projet de loi au Canada.

Mr. McIlroy: Again, I am not a constitutional expert, but when Article 1110(1)(c) states "in accordance with due process of law," it may be picking up on some of the language in the Bill of Rights and in the Charter. Therefore, if there were a finding regarding due process of law in one form or the other, it could have an influence, I think, and it could cross over the line simply because the concept is the same — that is, the idea of compensation being determined by an impartial tribunal as opposed to one of the parties in the disputes.

Senator Bryden: I disagreed with your first submission before the committee. Having read it, I understand why you have not had a lot of retainers come over the transom.

Senator Jessiman: Senator, that is a little rough. That is your usual stuff.

Senator Bryden: I want to deal with one other matter — and we do not have access to a judge, so no one will be able to determine which one of us is right.

Article 1110 deals with expropriation and compensation. Without questioning whether the cancellation or repudiation of a contract is expropriation, it states:

No Party may directly or indirectly nationalize... an investment of an investor of another Party in its territory or take a measure tantamount to nationalization or expropriation of such an investment... except:

(a) for a public purpose.

I would argue that what is being done by Bill C-28 is being done for a public purpose.

With respect to subparagraph (b), I would argue that what is being done by Bill C-28 is being done on a non-discriminatory basis. It does not single out foreign investors. It treats Canadian investors and Canadian businesses exactly the same way as foreigners.

With respect to subparagraph (c), "in accordance with due process of law," I should like to read to you a judgment from *R. v. Appleby*. A similar question was asked with respect to the Bill of Rights, as to whether there was a violation of due process of law. The quotation is this:

"I do not see how the *Bill of Rights* can be interpreted as guaranteeing to an individual protection against loss of property without compensation if the loss is a consequence of legislation of the Parliament of Canada which has been validly passed."

In commenting on this, one of the witnesses who appeared before us stated:

In other words, section 1(a) creates a right to procedural due process, which is satisfied by, as here, the passing of valid legislation in Parliament.

M. McIlroy: Je ne suis pas, je le répète, constitutionnaliste, mais lorsque l'alinéa 1110(1)c) stipule «en conformité avec l'application régulière de la loi», il reprend peut-être certains termes qui se trouvent dans la Déclaration des droits ou dans la Charte. Si donc il s'avère qu'il n'y a pas eu application régulière de la loi, je crois que cela pourra effectivement influencer sur la situation puisque c'est la même idée — c'est-à-dire l'idée que l'indemnité doit être déterminée par un tribunal impartial et non par l'une des parties au différend.

Le sénateur Bryden: J'étais en désaccord avec le premier exposé que vous avez présenté au comité. Après l'avoir lu, je comprends pourquoi cela ne vous a pas valu une ruée de nouveaux clients.

Le sénateur Jessiman: Sénateur, vous y allez un peu fort. Vous êtes coutumier du fait.

Le sénateur Bryden: Je voudrais passer à une autre question — et nous ne sommes pas en moyen de demander à un juge de nous départager.

L'article 1110 traite de l'expropriation et de l'indemnisation. Sans préciser si l'annulation ou la dénonciation d'un contrat constitue une expropriation, cette disposition stipule que:

Aucune des Parties ne pourra, directement ou indirectement, nationaliser... un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie, ni prendre une mesure équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un tel investissement... sauf:

a) pour une raison d'intérêt public.

J'estime pour ma part que le but visé par le projet de loi C-28 est d'intérêt public.

En ce qui concerne l'alinéa b), j'estime que le projet de loi C-28 n'est pas discriminatoire. Il ne vise pas spécialement les investisseurs étrangers. Il accorde aux investisseurs canadiens et aux entreprises canadiennes exactement le même traitement qu'aux étrangers.

En ce qui concerne l'alinéa c), «En conformité avec l'application régulière de la loi», j'aimerais vous donner lecture du jugement rendu dans l'affaire *R. c. Appleby*. Une question analogue se posait au sujet du respect de la Déclaration des droits, sur la question de savoir s'il y avait effectivement eu application régulière de la loi. La citation est la suivante:

«Je ne vois pas comment la *Déclaration des droits* peut être interprétée comme garantissant qu'un individu ne sera pas privé de ses biens sans indemnisation si la perte de ses biens découle de dispositions législatives régulièrement adoptées par le Parlement du Canada.»

Évoquant la question, un des témoins qui a comparu devant nous a déclaré:

Autrement dit, l'alinéa 1a) crée un droit à des garanties procédurales, droit qui est respecté lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, des dispositions législatives sont régulièrement adoptées par le Parlement.

I firmly believe that. It is British tradition and Canadian tradition that Parliament is supreme, and that has been modified a bit by the Charter. However, to have a bill go through Parliament, as this one is doing, to have followed the process of our parliamentary system and to have that bill apply to Canadians and Americans, I do not believe a Canadian court or an international tribunal would say that it was otherwise than in accordance with due process of law.

Finally, subparagraph (d) states:

...except:

(d) on payment of compensation in accordance with paragraph 2 through 6.

Paragraph 2 states:

2. Compensation shall be equivalent to the fair market value...Valuation criteria shall include going concern value, asset value including declared tax value of tangible property, and other criteria, as appropriate, to determine fair market value.

I read that as saying exactly what Mr. von Finckenstein has said to us — that is, you must have a going concern that in fact can be appraised at fair market value.

I should like to make one other general comment. It is generally accepted by most lawyers and I think by most international lawyers that, if a country under a treaty — and I think this is a principle that applies to the NAFTA and to the FTA — treats its foreign investors in the same manner and with the same even handedness as they do their own citizens, then those foreign investors have been treated in a non-discriminatory manner. For the most part, international tribunals are of the view that, unless they can find some specific provision in an international agreement that would abrogate that principle, they will uphold the law.

Mr. McIlroy: I cannot agree with you, senator.

Senator Bryden: I did not expect you could.

Mr. McIlroy: We will have to part company. The concept you are talking about is national treatment — that is, we will treat foreign investors in the same way that we treat our own investors. That is only one of the obligations in Chapter 11. There are others, such as most favoured nation and standard of treatment. They are all set out there. I cannot agree when you say that, as long as we satisfy Article 1102, we have not violated the terms of Chapter 11.

Regarding the second point you made with respect to the phrase "in accordance with due process of law," with all due respect, basically you are saying that the Helms-Burton Act enacted by the Congress of United States is in due process of law; therefore we, Canada, have nothing to complain about. I totally reject that argument.

J'en suis fermement convaincu. Dans la tradition britannique et dans la tradition canadienne, le Parlement est l'autorité suprême et cela a été quelque peu modifié par la Charte. Cela dit, si un projet de loi accomplit son parcours parlementaire, comme c'est le cas de celui-ci, qu'il suit la procédure parlementaire prévue et qu'il s'applique aux Canadiens et aux Américains, je ne pense pas qu'un tribunal canadien ou un tribunal international puisse dire qu'il n'y a pas eu application régulière de la loi.

Enfin, l'alinéa d) stipule:

... sauf:

d) moyennant le versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6.

Selon le paragraphe 2:

2. L'indemnité devra équivaloir à la juste valeur marchande de l'investissement exproprié... les critères d'évaluation seront la valeur d'exploitation, la valeur de l'actif, notamment la valeur fiscale déclarée des biens corporels, ainsi que tout autre critère nécessaire au calcul de la juste valeur marchande, selon que de besoin.

D'après moi, cela veut dire exactement ce qu'a soutenu M. von Finckenstein — c'est-à-dire qu'avant qu'on puisse déterminer la juste valeur marchande il faut qu'il y ait une entreprise en pleine activité.

J'aimerais faire une autre observation d'ordre général. Il est admis par la plupart des avocats et, je pense, par la plupart des internationalistes, que si un pays, en vertu d'un traité — et je crois que ce principe s'applique à l'ALÉNA et à l'ALÉ — traite les investisseurs étrangers de la même manière et aussi équitablement que ses propres citoyens, le traitement accordé aux étrangers n'est pas discriminatoire. Dans la plupart des cas, les tribunaux internationaux considèrent que, dans la mesure où l'accord international en question ne comporte aucune disposition précise permettant d'écarter ce principe, la législation en cause est valide.

M. McIlroy: Sénateur, je ne suis pas d'accord sur ce point.

Le sénateur Bryden: Je ne m'attendais pas à ce que vous le soyiez.

M. McIlroy: Nos chemins se séparent. Vous parlez là du traitement national, c'est-à-dire de l'obligation d'accorder aux investisseurs étrangers le même traitement que nous accordons à nos propres investisseurs. Mais il ne s'agit là que d'une des obligations prévues au chapitre 11. Il y en a d'autres, telles que le traitement de la nation la plus favorisée et la norme de traitement. Tout cela se trouve dans l'accord. Je ne suis pas d'accord lorsque vous prétendez qu'il n'y a aucune violation des conditions prévues au chapitre 11 tant que l'on respecte ce que prévoit l'article 1102.

En ce qui concerne votre second argument touchant l'expression «En conformité avec l'application régulière de la loi», qu'il me soit permis de vous faire remarquer que, à suivre votre raisonnement, le projet de loi Helms-Burton adoptée par le Congrès des États-Unis n'est en rien contraire à l'application régulière de la loi et que, par conséquent, le Canada n'est nullement fondé à s'en plaindre. Je m'oppose entièrement à cet argument.

As to payment of compensation in accordance with paragraphs 2 through 6, the proposed amendment to subclause 8(2) clearly violates that. In effect, it says that, once Bill C-28 is enacted, the judge who is considering damages cannot award a claim for loss of value of an investment. Article 1110(2) contemplates that compensation shall be equivalent to the fair market value of the expropriated investment.

If what you are saying is that Bill C-28 does not violate any rights, then why are we passing it? Why not just let the court run its course, and it will award damages?

What you have here, senator, is two parties. One of the parties breached the contract. One of the parties has to pay damages. However, rather than pay damages pursuant to the finding of an impartial tribunal conducted with due process of law, that party is enacting a piece of legislation saying "I will only pay you this much," which is contrary to due process.

Senator Bryden: You are wrong in the sense that the party which breached the contract was the Government of Canada. The Parliament of Canada, which includes the Senate, is passing Bill C-28.

Unless we say that Parliament and the government in every instance is one and the same, then surely the Parliament of Canada has the right to act on public policy and in the public interest. We could have a very long debate over that. Believe me, I do not want to do it; we did it for six months in times gone by.

Senator Jessiman: You have a majority. Push the legislation through. You do not need it amended.

Senator Bryden: Yes, we could do that.

Senator Jessiman: It would save a lot of time.

Senator Bryden: I should like to ask if Mr. von Finckenstein has any comment on what has been said.

Mr. von Finckenstein: As is obvious to you, I do not agree with Mr. McIlroy on most of his submissions and most of the points that he made, but I will not bore you by going through his testimony point by point to rebut it.

The key point we are talking about is: What happened? What happened is that in December there was repudiation and the repudiation was accepted. This all happened before the NAFTA came into effect. Therefore, there is nothing to litigate under NAFTA.

Mr. McIlroy is quite right that, once this bill is passed, the American investors could start an action against Canada under the NAFTA on the subject of Bill C-28 by saying that Bill C-28 is a

L'accord prévoit le versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6, et il est clair que le paragraphe 8(2) du projet d'amendement va à l'encontre de cette disposition. L'amendement proposé prévoit, essentiellement, qu'une fois promulgué le projet de loi C-28, le juge appelé à se prononcer sur la question des dommages-intérêts ne pourra pas accorder d'indemnité pour la perte de valeur d'un investissement. Le paragraphe 1110(2) prévoit que l'indemnité devra équivaloir à la juste valeur marchande de l'investissement exproprié.

Si, selon vous, le projet de loi C-28 ne viole aucun droit, pourquoi chercher à l'adopter? Pourquoi ne pas simplement permettre aux tribunaux de trancher l'affaire et d'accorder des dommages-intérêts?

Sénateur, deux parties sont en présence ici. L'une d'elles a rompu le contrat. L'une des parties va devoir indemniser l'autre. Mais, au lieu d'accorder une indemnité conforme aux conclusions d'un tribunal impartial se prononçant dans le cadre de l'application régulière de la loi, cette partie entend adopter des dispositions législatives lui permettant de dire «Je ne vous verserai à titre d'indemnité que la somme suivante,» ce qui est contraire à une application régulière de la loi.

Le sénateur Bryden: Vous avez tort car la partie qui a rompu le contrat est le gouvernement du Canada. C'est le Parlement du Canada, dont fait partie le Sénat, qui va adopter le projet de loi C-28.

À moins de prétendre que le Parlement et le gouvernement sont dans tous les cas une seule et même entité, il faut bien reconnaître que le Parlement du Canada a le droit de légiférer dans l'intérêt public. Nous pourrions entamer un long débat sur la question. Je vous prie de croire que ce n'est pas mon propos; dans le passé, nous en avons débattu six mois durant.

Le sénateur Jessiman: Vous avez la majorité. Vous pouvez contraindre l'adoption du texte. Il n'est pas nécessaire de le faire amender.

Le sénateur Bryden: Nous pourrions effectivement procéder ainsi.

Le sénateur Jessiman: Cela nous économiserait beaucoup de temps.

Le sénateur Bryden: Je voudrais demander à M. von Finckenstein ce qu'il pense de ce qui a été dit.

M. von Finckenstein: Comme vous avez pu vous en apercevoir, je suis en désaccord avec M. McIlroy sur la plupart des arguments qu'il a développés ici, mais je ne veux pas vous ennuyer en reprenant point par point son témoignage afin de le réfuter.

Le point principal du débat est celui-ci: Que s'est-il passé? Ce qui s'est passé c'est qu'au mois de décembre il y a eu dénonciation du contrat et que cette dénonciation a été acceptée. Tout cela s'est produit avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Par conséquent, aucune action ne peut être intentée sur le fondement des dispositions de la l'ALÉNA.

M. McIlroy a parfaitement raison de dire qu'une fois ce projet de loi adopté, les investisseurs américains pourraient intenter une action contre le Canada et attaquer le projet de loi C-28 comme

violation of NAFTA. He has stated the reasons that he thinks it is a violation; I do not think those reasons are valid. I do not think there is any violation of Chapters 10, 11 or 5, as he pointed out. We are talking about an action that preceded the NAFTA.

You now have a bill which limits some of the rights that may have emerged from processes that were started before the NAFTA came into place. It does not violate either standard of compensation or the minimum standard of treatment. Obviously, we differ on that point. If Mr. McIlroy is right, undoubtedly someone — either the United States government or Lockheed — will test it. However, if the United States government were to do so, Canada would have to pay compensation if found at fault. On the other hand, the investor has a difficult choice to make. He must decide, "Do I continue the legal proceedings in Ontario and see what the Ontario courts give me, or do I discontinue those and start new proceedings before a Chapter 11 panel on the assumption that I will get a better award before an international tribunal?" That is a decision that only the investor can make.

We have no indication which way this will go. We have a letter pointing out that they have concern with clause 28, but I have not seen a notice invoking Chapter 11.

Senator Gigantès: There are provisions in these documents for claims by investors from one party if they feel that another party has treated them poorly under certain conditions.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Gigantès: You said that, if we are seen to breach the law, we will not be able to uphold our rights under the NAFTA in the United States.

Mr. McIlroy: No, I do not think I said that. I think I said that Canada, being a middle power that must rely on the rule of law and rules, would be decreasing the moral authority of our arguments if we were to go to Washington and say, "You should not pass Helms-Burton because you are doing it for internal political reasons"; yet, we pass Bill C-28 for whatever reason, which clearly violates the NAFTA and we basically say, "We, the Parliament of Canada, have the power to do whatever we want." That is fine, but we will have to pay.

Senator Gigantès: You also said that we would find ourselves in a situation in which we would be giving better treatment to the American investors than to Canadian investors.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Gigantès: How, then, can the Americans complain? There are provisions of the NAFTA under which, if American investors are not satisfied, they can seek redress. If they get redress through the NAFTA agreement, then we have complied with and are in full accordance with the agreement.

étant contraire à l'ALÉNA. Il a exposé les raisons qui le portent à conclure à une violation; je ne pense pas que ces raisons soient valables. Je ne pense pas qu'il y ait eu violation des chapitres 10, 11 ou 5, comme il le soutient. Il s'agit d'événements antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Il y a un projet de loi qui vient restreindre certains droits qui ont pu naître de mesures adoptées avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Ce projet de loi ne viole ni la norme d'indemnisation, ni la norme minimale de traitement. Il est clair que nous ne sommes pas du même avis sur ce point. Si M. McIlroy a raison, il est clair que quelqu'un — soit le gouvernement des États-Unis, soit Lockheed — entamera une action. Si c'était le gouvernement des États-Unis qui obtenait gain de cause, le Canada se verrait dans l'obligation de verser une indemnité. Mais l'investisseur se trouve devant un choix difficile. Doit-il poursuivre l'action en justice entamée devant les tribunaux de l'Ontario et attendre de voir ce que les tribunaux lui accorderont, ou doit-il se désister et entamer de nouvelles procédures devant une instance arbitrale constituée en vertu du chapitre 11, estimant qu'il obtiendra sans doute une plus forte indemnité d'un tribunal international? Cette décision là, seul l'investisseur peut la prendre.

Nous ne savons pas ce qu'il décidera à cet égard. On nous a montré une lettre indiquant leur opposition au projet de loi C-28, mais je n'ai eu mot d'aucune notification au titre du chapitre 11.

Le sénateur Gigantès: Ces documents contiennent des dispositions prévoyant, dans certaines conditions, un recours pour les investisseurs d'une des parties qui estiment que l'autre partie les a traités incorrectement.

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Vous nous avez dit que si l'on peut nous reprocher une violation, nous ne serons plus à même de faire respecter, par les États-Unis, les droits que nous confère l'ALÉNA.

M. McIlroy: Non, je ne pense pas avoir dit cela. Je crois avoir dit qu'en tant que moyenne puissance qui ne peut compter que sur la primauté du droit et le respect des règles, le Canada porterait atteinte à l'autorité morale de ses arguments si, à Washington, nous disions aux Américains «Vous ne devez pas adopter le projet de loi Helms-Burton car il répond purement à des considérations de politique intérieure»; alors que nous, pour telle ou telle raison, allons adopter le projet de loi C-28 qui est nettement contraire à l'ALÉNA, nous contentant en fait de dire «Nous, en tant que Parlement du Canada, nous pouvons faire ce que bon nous semble.» Je veux bien, mais il y aura un prix à payer.

Le sénateur Gigantès: Vous avez également dit que nous nous trouverions accorder un meilleur traitement aux investisseurs américains qu'aux investisseurs canadiens.

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Dans ces conditions-là, comment les Américains pourraient-ils se plaindre? L'ALÉNA contient des dispositions qui permettent aux investisseurs américains qui ne sont pas satisfaits de demander réparation. Dans la mesure où l'accord de l'ALÉNA leur fournit un recours, nous agissons en parfaite conformité avec l'accord.

Mr. McIlroy: If the Parliament of Canada wants to pass legislation that violates a treaty that we have entered into, thereby forcing the investors in the other country to take the Government of Canada to task and to institute an arbitral proceeding, that is fine. However, we should not be complaining when our investors are treated a certain way by the Americans.

Senator Gigantès: They are treated that way all the time.

Mr. McIlroy: Perhaps they are.

Senator Gigantès: We have signed the NAFTA, and the NAFTA has certain provisions relating to how we should treat American investors in this instance. If they can prove to an arbitration board under Chapter 11 that they have not been treated that way, then they will be awarded compensation. However, Article 1110(2) states:

Valuation criteria shall include going concern value.

There is no going concern value. It also stipulates "asset value." There is no asset value for those American investors yet nor is there "declared tax value of tangible property and other criteria."

On the whole, it sounds as if we would be better off, from an international reputation point of view and certainly from the point of view of Canadian public policy, if we were to pass the bill amended and let the Americans do what they must do.

I have no doubts at all about your motive to be here. I assume it to be intellectual interest in the case and nothing else.

Mr. McIlroy: I appreciate that comment.

In addition to the three factors that you pointed out under article 1110(2), there are other criteria, as appropriate. In this case, loss of expectation of profit would be a factor.

I agree with Senator Gigantès and Senator Bryden that the Parliament of Canada is free to enact any legislation that it wishes to enact, just as the United States Congress is free to enact any legislation that it wishes to enact. If that legislation violates a treaty, then we will pay the price. If that is how we want to proceed, fine. I just want to make sure that you realize that, when this legislation is reported out of the Senate, there is a strong risk that it will be the subject of an international arbitration.

If that is how the Government of Canada and the Parliament of Canada want to be perceived in the investment community — namely, as a nation that signs treaties that provide for protection of international investors and then does not abide by them and requires those investors to haul them before arbitral tribunals — that is fine. We must be aware of that before we proceed.

Senator Gigantès: The reason the treaty makes provision for hauling people in front of an arbitration tribunal is that the reality is that one or another partner, for public reasons, will at some

M. McIlroy: Si le Parlement du Canada entend adopter des mesures législatives contraires au traité que nous avons conclu, et obliger par là même les investisseurs de l'autre pays à actionner le gouvernement du Canada devant un tribunal d'arbitrage, qu'il le fasse. Mais il ne faudra pas alors se plaindre de voir nos investisseurs recevoir de la part des Américains un traitement analogue.

Le sénateur Gigantès: Ils sont déjà constamment traités de la sorte.

M. McIlroy: Peut-être avez-vous raison.

Le sénateur Gigantès: Nous avons signé l'ALÉNA, et cet accord contient certaines dispositions touchant le traitement que l'on doit, en l'occurrence, accorder aux investisseurs américains. Si, devant un tribunal d'arbitrage constitué en vertu du chapitre 11, ils peuvent démontrer qu'on ne leur a pas accordé ce traitement-là, ils pourront obtenir une indemnité. Mais le paragraphe 1110(2) stipule que:

Les critères d'évaluation incluront la valeur d'exploitation.

Or, il n'y a pas de valeur d'exploitation. L'accord parle aussi de «valeur de l'actif». Or, pour ces investisseurs américains, il n'existe pas encore de valeur de l'actif, pas plus qu'il n'existe de «valeur fiscale déclarée des biens corporels, ainsi que tout autre critère».

J'ai l'impression que, tout compte fait, nous aurions intérêt, du point de vue de notre réputation internationale et, certainement, du point de vue de l'intérêt public canadien, à adopter le projet de loi sans l'amender et à laisser aux Américains le soin de faire ce qui leur paraît indiqué.

Je ne mets pas du tout en cause vos motifs. Je tiens pour acquis que vous avez en l'espèce un intérêt purement intellectuel.

M. McIlroy: Je vous remercie de me rendre cette justice.

En plus des trois facteurs d'appréciation que vous avez relevés au paragraphe 1110(2), il y a aussi les autres critères nécessaires. En l'espèce, la perte des profits escomptés compterait parmi ces facteurs.

Je suis d'accord avec le sénateur Gigantès et le sénateur Bryden pour qui le Parlement du Canada est libre d'adopter toute mesure législative qu'il lui semble bon de faire, et le Congrès des États-Unis est libre d'en faire autant. Si cette mesure législative est contraire à un traité, nous en subissons les conséquences. Si nous entendons procéder ainsi, très bien, mais je veux alors qu'il soit bien entendu que si ce texte législatif est adopté par le Sénat on risque fort de voir l'affaire portée devant un tribunal international d'arbitrage.

Est-ce bien comme cela que le gouvernement du Canada et le Parlement du Canada veulent être perçus par les milieux financiers — c'est-à-dire comme un pays qui conclut des traités garantissant la protection des investisseurs internationaux, mais qui n'en respecte pas les clauses et qui oblige ces mêmes investisseurs à le traîner devant des tribunaux d'arbitrage. Il faut être conscient de cela avant d'agir.

Le sénateur Gigantès: Si le traité prévoit la possibilité de traîner des gens devant des tribunaux d'arbitrage c'est bien que l'un ou l'autre des partenaires, pour des raisons qui lui sont

time or another do something that the foreign investors would prefer it had not done. It then says to these foreign investors: "Well, you can go before an arbitration tribunal." It was understood by the signatories that this would be occurring. Otherwise, they would not have put all these provisions in there and Chapter 11 would not have been written.

Mr. McIlroy: I agree. However, I find it ironic, as a Canadian citizen, that somehow we would treat foreign investors better than we treat our own.

Senator Gigantès: Is that not dandy for foreign investors whom we want to attract? We can say, "We treat foreign investors better than we treat Canadian investors. We are the best country in the world in which to invest."

Mr. McIlroy: It is all right if you are a foreign investor, but being a Canadian investor —

Senator Gigantès: I have no money to invest in anything except \$200 worth of lottery tickets a year.

Mr. McIlroy: I hope you win.

Senator Doyle: I will try to be brief here and ask only one or two summing up questions, Mr. McIlroy.

You have been watching us for the better part of two years now, while we have been embroiled in this matter. We have had many suggestions put forward as to what we should or should not do. As you said, we are coming close to the time when we will be reporting the bill out to the Senate. For all the work we have done one way or the other, the government, according to its principal advocate on this matter, says that the preference of the ministry would be Bill C-28 without amendment. That is their argument at this stage.

On the other hand, they say, "We might be willing to offer you some amendments, or you might want to make those amendments." How we will get them is still somewhat of a mystery, but they are out there.

My question is this: If you suddenly found yourself with a client who asked you for advice on this matter, what would you do? Would you stay with Bill C-28 as it is? Would you stay with these so-called amendments or suggested amendments? Or would you start all over again with this bill?

Mr. McIlroy: Senator, I do not know whether these amendments from the government will be passed or not, but getting rid of clauses 9 and 10 would be a big improvement. If clause 8 were deleted, it would allow a litigant who is now before the Ontario courts to have damages awarded as that court sees fit in accordance with law rather than in accordance with this proposed legislation —

Senator Gigantès: Which will be law if passed.

Mr. McIlroy: That is correct.

Senator Gigantès: You just said in accordance with law.

propres, va à un moment ou à un autre faire quelque chose qui est contraire aux souhaits des investisseurs étrangers. L'accord prévoit donc que ces investisseurs étrangers pourront s'adresser à un tribunal d'arbitrage. Les signataires savaient bien ce qui se passerait. Sans cela, ils n'auraient pas inscrit dans l'accord toutes ces dispositions et n'auraient pas rédigé ce chapitre 11.

M. McIlroy: Je suis d'accord. Mais, en tant que citoyen canadien, je trouve assez ironique que des investisseurs étrangers soient mieux traités que nos investisseurs nationaux.

Le sénateur Gigantès: N'est-ce pas épatant pour les investisseurs étrangers que nous voulons attirer? Nous pouvons ainsi dire «Nous traitons les investisseurs étrangers mieux que nous ne traitons les investisseurs canadiens. On ne saurait trouver meilleur pays pour investir.»

M. McIlroy: Ça va si vous êtes un investisseur étranger, mais pour un investisseur canadien...

Le sénateur Gigantès: Je n'ai rien à investir, sinon 200 \$ par an dans des billets de loterie.

M. McIlroy: J'espère que vous aurez de la chance.

Le sénateur Doyle: Monsieur McIlroy, je vais tenter d'être bref et ne vous poserai qu'une ou deux questions pour récapituler un peu ce qui a été dit.

Vous nous observez depuis presque deux ans alors que nous débattons de la question. Nous avons entendu émettre beaucoup d'idées sur ce que nous devrions faire. Comme vous l'avez dit, nous allons bientôt rendre compte au Sénat de notre examen du projet de loi. Malgré tous nos efforts, selon le principal conseiller du gouvernement dans ce dossier, le ministère préférerait que le projet de loi C-28 soit adopté sans amendement. C'est ce que ses représentants font actuellement valoir.

Ils ajoutent, cependant, «Nous accepterions peut-être d'y apporter certains amendements, ou peut-être entendrez-vous y apporter des amendements». Nous ne savons pas encore très bien par quel moyen ces amendements nous parviendront, mais ils sont là, quelque part.

Ma question est la suivante: Si, tout d'un coup, un client vous demandait conseil dans ce dossier, que lui diriez-vous? Conserveriez-vous le projet de loi C-28 sous sa forme actuelle? Adopteriez-vous ces soi-disant amendements, ces amendements qui sont proposés? Ou bien, reprendriez-vous le projet de loi dès le début?

M. McIlroy: Sénateur, je ne sais pas si les amendements proposés par le gouvernement seront adoptés ou non, mais ce serait déjà une grande amélioration de supprimer les articles 9 et 10. En supprimant l'article 8, on permettrait au plaideur qui se trouve actuellement devant les tribunaux ontariens de se voir accorder par ceux-ci l'indemnité que les tribunaux jugeront être conformes à la loi plutôt que simplement conforme à ce projet de loi...

Le sénateur Gigantès: Qui, une fois adopté, sera la loi.

M. McIlroy: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Vous venez de dire conforme à la loi.

Mr. McIlroy: In accordance with existing law, sir.

Senator Gigantès: But law changes all the time.

Mr. McIlroy: That is correct, but this legislation only applies to one piece of litigation, sir. It will not apply across the board.

If the government were to withdraw clause 8 so that I could claim my full damages in a piece of litigation that I had already started, I would continue on with it. If I were in the midst of this litigation and found that one of the key claims of my damages — and again I do not act for Lockheed and I do not act for this 25 per cent and I honestly do not know what their claim is because I have not reviewed the pleadings — I would look very closely at proceeding in a tribunal where I can claim full damages rather than continuing on in a tribunal where Parliament has decided to limit the awards that may be made.

I honestly do not know what the status of these proposals are or whether there will be further amendments. Minister Rock will probably tell you that when he comes before you.

I first came before you a year ago and started raising these issues, and then Mr. von Finckenstein came later, and now you have had us here again. I am confident that honourable senators on this committee understand what the issues are. I think you are quite capable of determining whether you want to proceed with this legislation, given the risks. My friend does not think the risks are that great; I think they are greater. However, you as the Parliament of Canada can pass legislation any way you wish. If it violates the Charter or the NAFTA treaty, there are mechanisms to deal with that. I do not mean to say that you cannot do this. You can do as you please.

Let us look at a similar situation. Let us say that Konrad and I have a contract and that I want to breach it. I can breach it, but I have to pay the price. I am saying that Canada may have to pay the price — but only to foreigners, not to Canadian investors.

The Chair: Thank you, Senator Doyle. I want to thank all three witnesses, although I must say we did not hear much from Mr. Fréchette, if anything. I thank him for being here along with Mr. von Finckenstein and Mr. McIlroy.

Senator Gigantès: I hope this is the last time.

The Chair: On this particular piece of legislation, I hope it is the last time as well.

Our next witness is Mr. Gerald Chipeur, who is a lawyer. He is here representing himself at the request of the steering committee. Since he has given testimony in the past on the

M. McIlroy: Je voulais dire, monsieur, conforme à la loi dans son état actuel.

Le sénateur Gigantès: Mais la loi est en perpétuelle transformation.

M. McIlroy: C'est exact, mais le texte proposé ne s'applique qu'à une seule affaire. Il ne sera pas d'application générale.

Si le gouvernement supprimait l'article 8, me permettant ainsi de demander un dédommagement intégral dans le cadre du procès que j'ai déjà engagé, je maintiendrais mon action. Si je me trouvais engagé dans une action en justice et que j'apprenais qu'un des principaux chefs de ma demande d'indemnisation — je précise, encore une fois, que je ne représente pas la société Lockheed, que je ne représente pas ceux qui possèdent cette participation de 25 p. 100 et que, très honnêtement, je ne sais pas ce qu'ils demandent en justice étant donné que je n'ai pas étudié les pièces versées au dossier — j'envisagerais très sérieusement de m'adresser à une instance devant laquelle je pourrais demander un dédommagement intégral plutôt que de poursuivre mon action devant un tribunal auquel le Parlement a décidé d'imposer des limites quant au montant des indemnités qui peuvent être accordées.

Je ne sais vraiment pas où en sont ces propositions, ni si d'autres amendements vont être apportés. Le ministre Allan Rock vous le dira sans doute lorsqu'il se présentera devant le comité.

Dès ma première comparution ici il y a un an, j'ai soulevé ces questions. M. von Finckenstein est par la suite intervenu et maintenant nous nous retrouvons tous les deux devant vous. Je pense que les honorables sénateurs qui constituent ce comité comprennent très bien les questions soulevées en l'espèce. Vous êtes je pense parfaitement capable de décider si, compte tenu des risques, vous entendez appuyer ce projet de loi. Mon confrère n'y voit guère d'inconvénient; j'estime, pour ma part, que les risques sont considérables. En tant que Parlement du Canada, vous avez toute latitude pour légiférer. Des mécanismes sont prévus au cas où le texte serait contraire à la Charte ou au traité de l'ALÉNA. Je ne dis pas que vous ne pouvez pas adopter le texte. Vous êtes libre de faire comme il vous plaît.

Songeons à une situation analogue. Admettons que Konrad et moi ayons signé un contrat que j'entends rompre. Je peux effectivement le rompre, mais je devrai alors en subir les conséquences. Je dis simplement que le Canada va peut-être devoir en subir les conséquences — mais seulement en ce qui concerne les étrangers et non pas les investisseurs canadiens.

La présidente: Merci, sénateur Doyle. Je tiens à remercier nos trois témoins bien que M. Fréchette n'ait guère eu à intervenir. Je le remercie de sa présence ici avec M. von Finckenstein et M. McIlroy.

Le sénateur Gigantès: J'espère que ce sera la dernière fois.

La présidente: J'espère, moi aussi, que ce sera la dernière fois en ce qui concerne ce texte précis.

Notre prochain témoin est M. Gerald Chipeur, avocat. Il comparait ici en son propre nom et à la demande du comité de direction. Il a déjà eu l'occasion de témoigner quant à la légalité et

legality and constitutionality of Bill C-22, I assume that is what he will be addressing specifically this evening.

Mr. Gerald Chipeur, Lawyer: Honourable senators, in previous testimony, I raised four concerns regarding the previous Bill C-22 which is now in the form of Bill C-28. Those four areas of concern under the Constitution and the Bill of Rights and international treaties were as follows:

First, denial of access to the courts. The issue there was the rule of law, Canada's international obligations, and the Bill of Rights.

Second, the *ex post facto* annulment of the contract. Again, that concern was raised with respect to the rule of law and the Bill of Rights.

Third, the conferral of a subjective discretion on the minister. Again, there were concerns under the rule of law and the Bill of Rights.

Fourth, the limit on compensation which deprived potential litigants or parties of full reimbursement in an action instituted in connection with these contracts. Again, the areas of concern were the rule of law and the Bill of Rights.

The proposed amendments that I have received and reviewed, as well as amendments that have been made over the past year and one-half now address all but the last issue. Three of the four areas of concern would no longer be of concern under the Constitution. The sole remaining issue is the question of compensation and the limits on compensation.

The two areas of constitutional concern, when one limits compensation as this legislation does, are the rule of law and the Bill of Rights. There are two issues that one can address under the rule of law.

The first issue under the rule of law is the general question of whether one can expropriate without a reason. In other words, must Parliament have a rational reason for expropriating?

The second issue under the rule of law, as I read it, is the limit placed on the ability to obtain non-compensatory damages for defamation. That relates to the issue raised in *Roncarelli v. Duplessis*, which is an action by a minister or other servant of the Crown which would defame an individual in bad faith, thereby leading the court to determine that more than just compensatory damages were appropriate, and the limit on the court's ability to enforce the rule of law by way of damages in addition to the compensatory damages allowed under the legislation.

That issue, as it relates to the Bill of Rights, has remained throughout these hearings. It has never been addressed in any of the legislation. I know that the position generally is that we are

la constitutionnalité du projet de loi C-22, et je suppose que c'est de cela qu'il vient nous entretenir ce soir.

M. Gerald Chipeur, avocat: Honorables sénateurs, dans mon témoignage précédent, j'ai évoqué quatre des problèmes que soulevait le projet de loi C-22 devenu l'actuel projet de loi C-28. Ces quatre problèmes au regard de la Constitution, de la Déclaration des droits et des traités internationaux étaient les suivants:

D'abord, la suppression de recours judiciaires. Là le problème touchait la primauté du droit, les obligations internationales du Canada et la Déclaration des droits.

En second, l'annulation rétroactive du contrat. Encore une fois, cela soulevait un problème lié à la primauté du droit et à la Déclaration des droits.

Troisièmement, le fait qu'on accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire subjectif. Cela, encore une fois, soulevait des problèmes au regard de la primauté du droit et de la Déclaration des droits.

Quatrièmement, l'imposition d'une limite au montant de l'indemnisation privait les plaideurs ou parties éventuelles du droit d'obtenir une indemnisation intégrale par une action en justice fondée sur ces contrats. Encore une fois, cela soulevait des problèmes au regard de la primauté du droit et de la Déclaration des droits.

Le projet d'amendements qui m'a été communiqué, et que j'ai étudié, ainsi que les amendements apportés au texte au cours des 18 derniers mois, apportent une réponse à tous les problèmes sauf au dernier. Trois des quatre domaines problématiques ne poseraient ainsi plus de difficulté au regard de la Constitution. Le seul problème qui subsiste est lié à l'indemnisation et aux restrictions apportées à celle-ci.

Lorsqu'on apporte des restrictions en matière d'indemnisation, comme ce texte le fait, les deux difficultés d'ordre constitutionnel sont au regard de la primauté du droit et de la Déclaration des droits. En ce qui concerne la primauté du droit, insistons sur deux problèmes.

Le premier consiste à se demander, de manière générale, si l'on peut exproprier sans motif. Autrement dit, le Parlement doit-il justifier toute expropriation par un motif rationnel?

Le second problème au regard de la primauté du droit, telle que je la conçois, est la restriction apportée au droit de se voir accorder des dommages-intérêts non compensatoires en cas de diffamation. Cela est lié à la question soulevée dans le cadre de l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, action intentée de mauvaise foi par un ministre ou autre mandataire de la Couronne et tendant à diffamer un particulier. La Cour a conclu qu'il y avait lieu d'accorder plus que de simples dommages-intérêts compensatoires. Il y a aussi le problème de la restriction à la possibilité, pour la cour, de faire respecter la primauté de droit en accordant des dommages-intérêts qui viendraient s'ajouter aux dommages-intérêts compensatoires prévus par le texte.

Ce problème-là, tel qu'il se pose au regard de la Déclaration des droits, subsiste. Aucune des dispositions législatives envisagées n'y apporte de réponse. Je sais qu'on considère, de manière

dealing with corporations and that corporations may not be in a position to rely upon the Bill of Rights. I will address that issue as well as the general question of whether we are talking about substantive due process and right to property or merely procedural due process and right to property.

I will deal with the question of the rule of law and whether the Parliament of Canada must have a rational reason to expropriate without compensation. I have addressed this issue before, so I will be brief.

In a nutshell, the Manitoba *Languages* case provides us with the principle that the rule of law is now, and always has been, a principle of constitutional law in Canada, and that government is subject to the rule of law. Legislation must comply with the rule of law. Simply because Parliament passes a piece of legislation does not mean that that legislation is consistent with the rule of law. The rule of law is outside Parliament; it is in the Constitution and above Parliament. Once one accepts that principle, if one does, then the question arises: In what way may property be expropriated consistent with that rule of law?

Almost a year ago, in a case known as *Association of Canadian Distillers v. Canadian Radio Television and Telecommunications Commission*, the court ruled that, in order to justify a limit on a constitutional right — in that case freedom of expression — Parliament must impose that limit in a rational way. In that case, Parliament had said, "You may not advertise liquor, but you may advertise beer." The court said, "It is possible for Parliament to come up with a good reason, a rational reason, for limiting advertising of alcoholic beverages. However, if it does so, it must do so rationally."

In the case of Bill C-28, if the reason for the legislation is rationally related to the effect of the legislation, then the legislation would be consistent with the rule of law. If the reason for the legislation is not rationally related to the effect of the legislation, then it may not be consistent with the rule of law. That is a question that only this committee is in a position to address at this point and, obviously, at a later date a court would have to ask that same question.

Someone voting on this piece of legislation would ask oneself: Why is this legislation being passed? If the legislation is being passed for a reason that is rationally related to the effect of the legislation, then one could justify a vote in favour of it.

Let me give you an example to illustrate reasons that might be rational and reasons that would not be. If the reason attributed to this legislation were that Canada had a large debt and could not afford to have a half-billion-dollar judgment rendered against it, it

générale, qu'il s'agit de sociétés commerciales et que ces sociétés ne sont pas nécessairement admises à invoquer la Déclaration des droits. J'aimerais me pencher sur ce problème ainsi que sur la question plus générale de savoir si, lorsqu'on parle d'application régulière de la loi, on entend les règles de fond et le droit de propriété ou s'il s'agit simplement des garanties procédurales et du droit de propriété.

Je vais maintenant aborder la question de la primauté du droit ainsi que la question de savoir si, en cas d'expropriation sans indemnisation, le Parlement du Canada est tenu de justifier, par l'existence d'un motif rationnel, les mesures prises. J'ai déjà évoqué la question devant vous et je serai, par conséquent, bref.

En un mot, l'affaire manitobaine des *Langues* a établi que, au Canada, la primauté du droit est aujourd'hui, comme il l'a toujours été, un principe de droit constitutionnel et que le gouvernement est soumis à la primauté du droit. Toute mesure législative doit être conforme à la primauté du droit. Le simple fait que le Parlement a adopté une mesure législative ne garantit pas que cette mesure législative est conforme à la primauté du droit. La primauté du droit est extérieure au Parlement; le principe en est inscrit dans la Constitution et se situe au-dessus du Parlement. L'acceptation de ce principe, si tant est qu'on l'accepte, soulève une question: Comment exproprier des biens tout en se conformant à la primauté du droit?

Il y a presque un an, dans l'affaire *Association des distillateurs canadiens c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, la cour a déclaré que, pour justifier la limite apportée à un droit d'ordre constitutionnel — en l'occurrence la liberté d'expression — le Parlement doit agir de manière rationnelle. En l'espèce, le Parlement avait déclaré que l'on ne pouvait pas faire de la publicité pour l'alcool mais qu'on pouvait en faire pour la bière. La cour a répondu que le Parlement pouvait avoir une bonne raison, un motif rationnel, de restreindre la publicité pour les boissons alcoolisées mais qu'en imposant de telles limites, il fallait que le Parlement agisse de manière rationnelle.

S'agissant du projet de loi C-28, s'il existe un lien rationnel entre le motif qui sous-tend le texte législatif envisagé et l'effet recherché, les dispositions législatives en question seront conformes à la primauté du droit. Mais, en l'absence d'un lien rationnel entre le motif qui sous-tend les dispositions envisagées et l'effet recherché par celles-ci, le texte ne respectera peut-être pas la primauté du droit. Au point où nous en sommes, seul le comité est en mesure de répondre à la question, mais il est clair qu'un tribunal aura, à une date ultérieure, à se poser la question à nouveau.

Toute personne appelée, de par son mandat législatif, à se prononcer sur la question, devra se demander: Pourquoi ce texte est-il proposé? S'il existe un lien rationnel entre le texte proposé et l'effet recherché, on pourrait à bon droit lui accorder son appui.

Permettez-moi de vous citer un exemple qui illustre certains motifs qui sont rationnels et certains qui ne le sont pas. Si le motif qui sous-tend ce texte de loi était que le Canada a une dette publique importante et qu'il ne peut guère se permettre de se voir

would be difficult to relate that reason to the effect of the legislation.

It would be just like the beer and liquor case. It was determined in that case to put the burden on liquor. The court asked why liquor was chosen, and the government had no reason. Similarly, why would you choose to place the burden of the national debt on this particular group of individuals? One would have to come up with a good reason for doing that rather than spreading it across the spectrum.

If there were a good reason, there would, of course, be no reason not to vote in favour of the legislation under the principle of the rule of law.

Another potential argument in favour of the legislation would be that this contract was signed during an election campaign and that, therefore, it should be vitiated, that it should be cancelled, because contracts of this magnitude which are signed during an election campaign should not be binding upon the new government. That argument would only make sense if the legislation were broadened to apply to all such contracts of this magnitude entered into by the government of the day during previous and future election campaigns. To choose to limit it to only this contract and this election would probably not be rationally related to that purpose.

However, there may be other reasons. If one had a specific good reason which related only to this particular set of contracts and which justified that expropriation in a rational way, I think the courts would say that there is no infringement of the rule of law.

Senator Jessiman: You are speaking now as though the amendments had been made.

Mr. Chipeur: Yes. You have my testimony relating to the bill without the amendments.

The other issue under the rule of law is the question raised by the decision of the Supreme Court of Canada in *Roncarelli v. Duplessis*. In that case, the Supreme Court of Canada was dealing with a decision by a premier to cancel a licence and to say that a particular defendant may not have a licence "forever". In that case, the court said that that particular decision by the premier was outside the rule of law. Damages were then awarded — damages which were compensatory in nature — to the individual who had been subjected to a decision of a premier which was contrary to the rule of law.

If this legislation were passed with a limit on non-compensatory damages, it is possible that a minister of the Crown, or a servant of the Crown, or someone else acting on behalf of the Crown, could be in a position to avoid paying non-compensatory damages in a case where they had maliciously defamed an individual and used the power or influence of their position to cause damage to someone by defaming them.

condamné au paiement d'un demi-milliard de dollars d'indemnité, il serait difficile d'établir l'existence d'un lien entre ce motif-là et l'effet escompté du texte de loi.

Ce serait comme l'affaire de la publicité pour la bière et les boissons alcoolisées. Dans cette affaire-là, il avait été décidé de faire porter aux boissons alcoolisées l'intégralité du fardeau. La cour a demandé pourquoi on en avait décidé ainsi, et le gouvernement n'a pu faire état d'aucune raison. Dans un même ordre d'idées, pourquoi entendrait-on imposer le fardeau de la dette nationale à ce groupe précis d'investisseurs? Il faudrait pouvoir donner une bonne raison d'agir de la sorte plutôt que de répartir plus largement le fardeau.

S'il y avait une bonne raison de procéder ainsi, il n'y aurait, bien sûr, aucune raison de ne pas se prononcer en faveur du texte qui serait ainsi conforme au principe de la primauté du droit.

Un autre argument que l'on pourrait développer à l'appui de ce texte serait que le contrat en question avait été conclu au cours d'une campagne électorale et qu'il convenait de l'annuler puisqu'un nouveau gouvernement ne doit pas être astreint au respect d'un contrat d'une telle importance signé en période électorale. Cet argument ne se tiendrait que si le texte législatif voyait sa portée élargie à tous les contrats d'une ampleur comparable conclus par le gouvernement en place au cours de campagnes électorales antérieures et à venir. Le fait d'en limiter la portée à ce contrat précis, conclu dans le cadre de cette élection précise, ne fournirait probablement pas le lien rationnel nécessaire.

Cela dit, il peut exister d'autres motifs. Si l'on avait une bonne raison précise qui ne s'appliquait effectivement qu'aux contrats en cause et qui justifiait rationnellement l'expropriation, je crois que les tribunaux n'y verraient en l'espèce aucune violation de la primauté du droit.

Le sénateur Jessiman: On croirait, à vous entendre, que les amendements ont déjà été adoptés.

M. Chipeur: C'est juste. Vous avez déjà mon témoignage touchant le projet de loi sans les amendements.

L'autre question ayant trait à la primauté du droit est celle qu'a soulevée l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*. Dans cette affaire, la Cour suprême a eu à se pencher sur la décision prise par un premier ministre provincial d'annuler une licence en faisant valoir qu'un certain défendeur ne saurait bénéficier d'une licence «à perpétuité». Dans cette affaire, la Cour a déclaré que cette décision du premier ministre n'était pas conforme à la primauté du droit. La Cour accorda des dommages-intérêts — d'ordre compensatoire — au particulier visé par une décision d'un premier ministre, contraire à la primauté du droit.

Si ce texte est adopté et qu'il impose une limite au montant des dommages-intérêts non compensatoires pouvant être accordés, il rend possible le fait qu'un ministre, ou autre préposé de la Couronne, ou quelque autre personne agissant au nom de la Couronne, puissent éviter le paiement de dommages-intérêts non compensatoires dans une affaire où ils auraient avec malveillance diffamé un particulier et utilisé le pouvoir ou l'influence de leur charge pour cause à autrui un préjudice par diffamation.

If that is the effect of this legislation, we are limiting the ability of the courts to enforce the rule of law and that, in and of itself, would be contrary to the rule of law because, again, the rule of law is a principle in both the Constitution Act, 1867 and the Constitution Act, 1982. In both cases, the rule of law is placed above Parliament. Even though Parliament may say that it is acceptable for a minister of the Crown to maliciously defame someone in bad faith and not pay damages for it, the courts could say, and in my view would say, that that particular limit is contrary to the rule of law; that it allows a minister of the Crown to act outside the rule of law and, therefore, it is contrary to the Constitution.

The final area of concern which has not been addressed is the question of the Bill of Rights. This is an issue which we have addressed each time, and I will not go into it in great detail. The Bill of Rights provides that one has the right to property and the right not to be deprived thereof except by due process of law. The fundamental question which one must ask is: What does "due process of law" mean?

There is a case involving the National Capital Commission here in Ottawa which clearly states exactly what due process of law means. It is the *National Capital Commission v. Lapointe*, 1972, Federal Court, 568. In that case, the judge said that due process of law must be carried out by a "reasonable procedure, for a purpose which may be regarded as the public interest, and the owner is to recover compensation, the amount of which must be fairly arrived at after a hearing."

There is clearly, in this particular quote, commentary on fair compensation but also an allusion to the issue that I raised under the rule of law argument; that is, there must be a purpose related to that expropriation which is in the public interest.

The question you must then ask yourselves is: Does the Bill of Rights apply to corporations with respect to section 1 of the Bill of Rights which guarantees the right to property? I will not go into detail, but the position which the Canadian Bar Association put forward at the original hearings on this bill was that section 1 does not apply to corporations. If it does not apply to corporations, because of the decision of Justice L'Heureux-Dubé in the case of *National Bank of Canada v. Houle*, then shareholders of a corporation who lose the value of their shares because of the actions of another person may, in their own right, sue for that particular breach of contract.

The conclusion would then be that section 1 does apply to corporations and individuals but, if it does not, the individual shareholders would be able to bring an action for the loss of value in their shares.

Those are the three concerns which remain, in my view, and I would be happy to answer any questions senators may have.

Senator Gigantès: You say that legislation must be consistent with the rule of law. We have had many long discussions on this. The definition of the rule of law is evanescent, a difficult thing to

Si c'est l'effet du texte, nous restreignons la possibilité qu'ont les tribunaux d'assurer la primauté du droit et cela serait en soi contraire à la primauté du droit car, encore une fois, la primauté du droit est un principe inscrit aussi bien dans la Loi constitutionnelle de 1867 que dans la Loi constitutionnelle de 1982. Dans les deux cas, la primauté du droit se situe au-dessus du Parlement. Même si le Parlement déclarait qu'il est loisible à un ministre de la Couronne de diffamer quelqu'un, avec malveillance et mauvaise foi, sans avoir à verser d'indemnité, les tribunaux seraient fondés à dire — ce qu'ils ne manqueraient sans doute pas de faire — que cette limite est contraire à la primauté du droit; qu'elle permet à un ministre de la Couronne d'enfreindre la primauté du droit et que cette limite est, par conséquent, contraire à la Constitution.

Le dernier problème, qui reste entier, est celui qui a trait à la Déclaration des droits. On s'est, à chaque fois, penché sur ce problème et je n'y reviendrai donc pas de manière très détaillée. Selon la Déclaration des droits, chacun bénéficie du droit de propriété et du droit de ne pas être privé de ses biens sinon par une application régulière de la loi. La question que l'on doit se poser est: qu'entend-on par «application régulière de la loi»?

Un jugement rendu par la Cour fédérale dans une affaire impliquant la Commission de la Capitale nationale ici à Ottawa, expose clairement ce que l'on entend au juste par l'application régulière de la loi. Il s'agit de l'affaire *Commission de la Capitale nationale c. Lapointe*, 1972, Cour fédérale, 568. Dans cette affaire, le juge a déclaré que l'application régulière de la loi doit être assurée au moyen d'une «procédure raisonnable, dans un but qui soit considéré d'intérêt public et le propriétaire doit recouvrer une compensation dont le montant doit être fixé de façon impartiale après audition.

Cette citation évoque clairement l'idée d'indemnisation équitable mais aussi la question que j'ai évoquée au sujet de la primauté du droit, c'est-à-dire la nécessaire existence, en cas d'expropriation, d'un motif d'intérêt public.

Il vous faut donc vous demander si l'article 1 de la Déclaration des droits, qui garantit le droit de propriété, s'applique aux sociétés commerciales. Je n'entrerai pas dans le détail, mais lors de la première série d'auditions relatives à ce projet de loi, l'Association canadienne du barreau a émis l'avis que cet article 1 ne s'applique pas aux sociétés commerciales. Si c'est effectivement le cas, étant donné la décision du juge L'Heureux-Dubé dans l'affaire *Banque nationale du Canada c. Houle*, les actionnaires d'une société commerciale qui perdent la valeur de leurs actions en raison des agissements d'un tiers, peuvent, de leur propre chef, intenter une action pour rupture de contrat.

Il faudrait alors conclure que l'article 1 s'applique aux sociétés commerciales ainsi qu'aux particuliers mais que, s'il ne s'applique pas, les actionnaires individuels pourront intenter une action afin d'obtenir le remboursement de la perte de valeur de leurs actions.

Voilà, d'après moi, les trois problèmes qui subsistent. Je répondrai très volontiers aux questions qu'on voudra me poser.

Le sénateur Gigantès: Vous affirmez que le texte de loi doit être conforme à la primauté du droit. Nous avons eu, à ce sujet, des discussions longues et nombreuses. Toute définition de ce

pin down. It clearly must comply with the Charter. It is, in my view, impossible to prove that this legislation does not comply with the Charter.

Mr. Chipeur: I agree that that is not an issue, that it is not on the table.

Senator Gigantès: Legislation must have a rationale and the public interest is one such rationale.

Stop me if you think I am getting off the rails. If a government determines that it is in the public interest to have the Toronto airport run by a local airport authority, as it is in Vancouver, Edmonton, Dorval and Mirabel, then those opposing it must prove that it is irrational for the government not to have sold all those airports to T1T2 or Paxport.

Mr. Chipeur: The first three issues we raised before have all been dealt with in the amendments. If the amendments were passed, what you have just said would no longer be in issue because the cancellation of the contract would not be the issue.

The sole issue remaining is compensation. Do they get compensated and in what way do they get compensated? That is the only issue on the table from a constitutional perspective.

Senator Gigantès: Recourse to the courts was never at any time denied, even before the amendment were proposed.

Mr. Chipeur: You could debate that.

Senator Gigantès: They always had the right to go to the courts and say that this is unconstitutional.

Mr. Chipeur: I agree with that.

Senator Gigantès: Recourse to the courts was never denied. Now, we are asking whether it is constitutional to limit compensation. There is jurisprudence before us, notably from cases in Saskatchewan, where compensation was limited and it stood up.

You come to the issue of signing a contract of such magnitude during an election period.

Mr. Chipeur: We are getting into the reason for it.

Senator Gigantès: You touched on that.

Mr. Chipeur: I agree. I am saying that there is case law which says that you can put limits on compensation. It is my view today that the rule of law has evolved, through the Supreme Court decisions and others, to the point that you must have a rational reason. Then the only exercise left for you is to determine whether there is a rational reason, in your view.

Senator Gigantès: The government said it felt it was against custom, convention and precedent for an outgoing government to sign a contract of such huge magnitude. There is no other contract of such magnitude staring us in the face from this pre-electoral period in 1993.

qu'on entend par primauté du droit est éphémère, difficile à cerner. Il est bien évident qu'un texte doit être conforme à la Charte. J'estime qu'il est impossible de démontrer que ce texte n'est pas conforme à la Charte.

M. Chipeur: Je conviens que là n'est pas la question, qu'il n'y a aucune débat sur ce point.

Le sénateur Gigantès: Un texte de loi doit avoir une raison d'être, et l'intérêt public constitue une telle raison d'être.

Arrêtez-moi si je m'écarte du sujet. Si un gouvernement décide qu'il est dans l'intérêt public de faire gérer l'aéroport de Toronto par une administration aéroportuaire locale, comme c'est le cas à Vancouver, à Edmonton, à Dorval et à Mirabel, ceux qui s'opposent à une telle mesure devront démontrer que le gouvernement a agi de manière irrationnelle en ne vendant pas tous ces aéroports à T1T2 ou à Paxport.

M. Chipeur: Les trois problèmes que nous avons évoqués auparavant ont tous été réglés dans le cadre des amendements. Si les amendements étaient adoptés, le problème que vous venez de soulever n'existerait plus puisque l'annulation du contrat ne serait pas en cause.

Le seul problème qui demeure est celui de l'indemnisation. Les investisseurs vont-ils être indemnisés et, si oui, comment? Du point de vue constitutionnel, voilà le seul problème qui subsiste.

Le sénateur Gigantès: On n'avait pas supprimé la possibilité d'un recours devant les tribunaux, même avant que ne soit proposé l'amendement.

M. Chipeur: Vous pourriez le soutenir.

Le sénateur Gigantès: Les investisseurs ont toujours eu la possibilité de s'adresser aux tribunaux et de faire valoir l'inconstitutionnalité du texte.

M. Chipeur: J'en conviens.

Le sénateur Gigantès: On n'a jamais fermé l'accès aux tribunaux. Maintenant, on se demande s'il est constitutionnel de limiter l'indemnisation. Nous avons devant nous de la jurisprudence, découlant principalement d'affaires tranchées en Saskatchewan, où l'indemnisation a été limitée et où ces limites ont été confirmées par les tribunaux.

On en vient maintenant à la signature d'un contrat de pareille envergure en période électorale.

M. Chipeur: Nous arrivons au problème du motif.

Le sénateur Gigantès: Vous l'avez évoqué.

M. Chipeur: C'est exact. D'après moi, il y a une jurisprudence qui autorise les limites imposées à l'indemnisation. J'estime que la notion de primauté du droit a évolué, du fait des décisions de la Cour suprême et d'autres tribunaux, au point où, aujourd'hui, il faut démontrer l'existence d'un motif rationnel. Il ne vous reste qu'à décider si, à votre avis, il existe en l'occurrence un motif rationnel.

Le sénateur Gigantès: Le gouvernement a estimé qu'il était contraire à la coutume, aux conventions et à la tradition qu'un gouvernement sortant signe un contrat d'une telle envergure. On ne trouve aucun exemple d'un contrat d'une telle envergure signé au cours de la période préélectorale de 1993.

It was done in such a way, whatever my good friends opposite may say, that it looked bad. It looked as if it were done at the very last minute, signed at the very last minute, after a warning by the then Leader of the Opposition, to award a contract to a particular set of individuals. The government felt that this was a bad precedent and had to be quashed.

Does the Bill of Rights apply? It does not apply to corporations, but you did, quite correctly, cite jurisprudence which says that shareholders of a corporation can sue for loss in the value of their shares. That has never been demonstrated to us.

Senator Lewis: I do not think he said that.

Senator Gigantès: I believe he cited the case of *National Capital Commission v. Lapointe*.

Senator Lewis: It was the judge who said that he thought that was so. I do not think he decided that.

Am I right there, Mr. Chipeur?

Mr. Chipeur: What you have said, Senator Gigantès, is accurate. It is likely that the right to property only applies to corporations, but that, in the *National Bank* case, the shareholders may have a claim.

Senator Gigantès: It is the *National Bank* case.

Senator Lewis: They may have a claim. It was not actually decided that the shareholders could take an action, was it?

Mr. Chipeur: She said that there are circumstances where the breach of contract with a corporation may give rise to an action on the part of individual shareholders. That is all she said.

The question is whether, potentially, there might be a claim by the shareholders. If there is, they may be able to rely upon section 1(a).

Senator Gigantès: Even the unamended bill stated that out-of-pocket expenses and lawyers' fees to fight the case were to be reimbursed, but not lobbyist fees. The government obviously felt it was in the public interest to curb lobbying beyond a certain point.

Some lobbyists are my friends, but the public perception over the past decade has been that the word "lobbyist" is a synonym for someone you rent to buy your minister. That may have been a wrong perception, but it was there and it had to be corrected. Therefore, lobbyist fees were not to be compensated.

Admittedly, in my view — and I am a supporter of this government — all your criteria seem to be met. The courts are still open, according to the *National Bank* provision, to shareholders of these corporations even if the bill is passed. So what is the problem?

Quoi qu'en disent mes collègues de l'autre bord, la manière dont cela s'est fait a fait mauvaise impression. On aurait dit que ça s'est fait à la toute dernière minute, que le contrat a été signé à la toute dernière minute, après un avertissement de celui qui à l'époque était chef de l'Opposition, afin d'accorder un contrat à un groupe précis d'individus. Le gouvernement a estimé que ce contrat constituait un fâcheux précédent et qu'il fallait l'annuler.

La Déclaration des droits s'applique-t-elle? Elle ne s'applique pas aux sociétés commerciales, mais vous avez, avec raison, cité une jurisprudence selon laquelle les actionnaires d'une société commerciale peuvent intenter une action en justice pour perte de valeur de leurs actions. Cela ne nous a jamais été démontré.

Le sénateur Lewis: Je ne pense pas qu'il ait dit cela.

Le sénateur Gigantès: N'a-t-il pas cité l'affaire *Commission de la Capitale nationale c. Lapointe*?

Le sénateur Lewis: Le juge a dit penser qu'il en était ainsi. Je ne crois pas que son jugement ait été en ce sens.

Ai-je raison sur ce point, monsieur Chipeur?

M. Chipeur: Ce que vous avez dit, sénateur Gigantès, est exact. Il est probable que le droit de propriété ne s'applique qu'aux sociétés commerciales mais que, dans l'affaire *Banque nationale*, les actionnaires sont peut-être fondés à agir en justice.

Le sénateur Gigantès: C'est cela, l'affaire *Banque nationale*.

Le sénateur Lewis: Ils ont peut-être une cause à faire valoir. Il n'a donc pas, en fait, été décidé que les actionnaires pouvaient intenter une action, n'est-ce pas?

M. Chipeur: Le juge a déclaré que, dans certaines circonstances, la rupture de contrat avec une société commerciale peut ouvrir aux actionnaires individuelles la possibilité d'engager une action. Elle n'est pas allée plus loin que cela.

La question est de savoir si, le cas échéant, les actionnaires pourraient être fondés à instituer une action. Si c'est le cas, ils pourront peut-être se prévaloir de l'alinéa 1a).

Le sénateur Gigantès: Mais le projet de loi non amendé prévoyait déjà le remboursement des débours et des honoraires d'avocats pour la défense du dossier, mais non des sommes versées pour lobbyisme. Le gouvernement estimait, de toute évidence, que l'intérêt public exigeait qu'au-delà d'un certain point on impose une limite au lobbyisme.

Je compte des lobbyistes parmi mes amis, mais, au cours des dix dernières années, le public en est arrivé à considérer les lobbyistes comme des gens qu'on engage pour soudoyer un ministre. Cette impression est peut-être fausse, mais elle était réelle et il fallait bien la corriger. C'est pour cela qu'on a rejeté le principe de l'indemnisation des sommes versées pour lobbyisme.

Il faut, je crois, reconnaître — je suis un partisan de l'actuel gouvernement — qu'on a satisfait à tous les critères que vous avez cités. L'accès aux tribunaux est assuré, conformément à ce que prévoit le jugement *National Bank*, aux actionnaires de ces sociétés, même si le projet de loi est adopté. Où donc se situe le problème?

Mr. Chipeur: If, in your view, the legislation is contrary to the Bill of Rights and if, in your view, it does have an adverse effect on shareholders, then you may want to refuse to vote for it unless there is a clause which exempts it.

Senator Gigantès: In my view, the bill is not contrary to the interests of the shareholders because their interests had not been developed.

Mr. Chipeur: If that is your view, then it may well be that there is no violation of the Bill of Rights and then, certainly, you would be free to vote in favour of it.

Senator Gigantès: That will be settled eventually by the courts.

Mr. Chipeur: Getting back to the other question, which is the question of the rational reason, it is important to consider the effect of that decision relating to alcoholic beverages. It is fine to say, "We think lobbyist fees are a problem in our society," and, "We think large contracts like this during an election campaign are a problem in our society." However, if the legislation is drafted in a way which does not attack those two problems but, rather, attacks a particular group of individuals, then it resembles the scenario of the alcoholic beverages where you are only attacking one part of the problem, not the whole problem, and the rational basis for your action can be questioned.

This case is very much similar to the *Roncarelli v. Duplessis* case where Mr. Duplessis took action against a particular individual because he decided that a certain group was a problem in our society. He focused on the fact that the group might be acting in a seditious way and chose to come down on Mr. Roncarelli and take away his licence.

If he had passed legislation, as they have in Singapore, outlawing Jehovah's Witnesses because they are seditious, then one might say that he was addressing the whole problem. In this case, he took action against Mr. Roncarelli only.

Senator Gigantès: You said he removed his licence forever.

Mr. Chipeur: That is right.

Senator Gigantès: Nothing in this legislation says that the partners in T1T2 and Paxport cannot bid for another government contract, cannot conduct business or any such thing. The legislation simply says that the way in which this contract was signed is against the public interest and contrary to the image which the government should portray. We do not like it; we think the profits are exorbitant. We had discussions about profits in this committee. Some people said they were fine; others said they were exorbitant.

Mr. Chipeur: If the issue is exorbitant profits, again, one would expect that the legislation would address any contract

M. Chipeur: Si, à votre avis, ce projet de loi est contraire à la Déclaration des droits, et si, à votre avis, il a pour effet de désavantager les actionnaires, vous envisagerez peut-être de lui refuser vos voix, à moins qu'il ne contienne une clause d'exemption.

Le sénateur Gigantès: J'estime que le projet de loi n'est pas contraire aux intérêts des actionnaires étant donné que leurs intérêts n'avaient pas encore pris forme.

M. Chipeur: Si vous êtes bien de cet avis, peut-être est-il vrai également que le projet ne comporte aucune violation de la Déclaration des droits et, dans ce cas là, vous seriez, il est clair, libre de voter pour.

Le sénateur Gigantès: La question sera en définitive réglée par les tribunaux.

M. Chipeur: Disons, en revenant à l'autre question, qui est celle du motif rationnel, qu'il faut bien réfléchir à l'effet qu'a eu la décision relative aux boissons alcoolisées. Je sais que les gens ont tendance à dire «Nous estimons qu'il existe, dans notre société, un problème au niveau des sommes versées pour lobbyisme» et «Nous estimons que, dans notre société, il existe un problème au niveau de ces gros contrats signés en période électorale.» Mais, si, en fait, le projet de loi ne s'attaque pas à ces deux problèmes mais, plutôt, à un groupe de personnes précises, on se retrouve un peu dans le cas des boissons alcoolisées où l'on ne faisait que s'attaquer à une partie du problème et non au problème dans son entier. C'est alors qu'on pourra mettre en question l'existence d'un motif rationnel.

L'affaire ressemble beaucoup à l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*. Dans cette affaire, M. Duplessis avait pris des mesures à l'encontre d'un individu précis, après avoir conclu qu'un certain groupe posait un problème à la société. Il retint que ce groupe avait peut-être des agissements séditionnels et il choisit de sévir contre M. Roncarelli et de lui supprimer sa licence.

S'il avait, comme on l'a fait à Singapour, adopté des dispositions législatives mettant les témoins de Jehovah hors-la-loi pour cause de sédition, on aurait pu dire qu'il cherchait à s'attaquer au problème dans son entier. En l'espèce, il n'a visé que M. Roncarelli.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit qu'il lui a supprimé sa licence pour toujours.

M. Chipeur: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Ce projet de loi ne prévoit nullement que les associés des sociétés T1T2 et Paxport ne pourront pas soumissionner en vue d'un autre contrat avec le gouvernement, ne pourront pas exercer leurs activités commerciales. Non, pas du tout. Le texte dit simplement que la manière dont ce contrat a été signé est contraire à l'intérêt public et contraire à l'image que devrait donner le gouvernement. Nous n'aimons pas le contrat; nous estimons que les profits sont exorbitants. Nous avons, en comité, parlé de ces profits. Certains pensaient qu'il n'y avait rien à redire; d'autres les ont trouvés exorbitants.

M. Chipeur: Si le problème se situe au niveau de l'énormité des bénéfices, on s'attendrait, encore une fois, à ce que le projet

where there were exorbitant profits, such as the legislation that says you cannot charge an interest rate that is above a certain level.

The question you must ask yourself is this: Is there good reason to attack directly this particular contract? If there is a reason to focus in on this contract and not deal with all the other instances of problems with lobbyists, problems with contracts during elections and problems with any of the other issues you have raised, then I think you can say, "In my view, the rule of law has been satisfied."

Senator Gigantès: There is the reason of a massive contract being signed in the last days of the mandate of a government that knew it would lose power.

Mr. Chipeur: That is what the courts will ask themselves. They will have to face that question directly. They will say: Is that good enough? If they agree with you that it is good enough, then they will uphold it under the rule of law.

Senator Gigantès: There are other precedents. We would not have any legislation if every piece of legislation had to address all the possible problems. Solon himself, the inventor of democracy, when asked if he had written the best possible laws, said, "No, I only write laws that Athenians are prepared to accept at this time."

Mr. Chipeur: I agree that the courts rely upon that principle. It is a well-accepted principle. You do not have to address all the problems at once. The question is balancing those two principles and coming up with the right balance. Is it rational? If it is not rational, I think it probably, by definition, would not meet your conditions.

Senator Gigantès: Solon also said that one should not pass legislation that cannot be enforced. I humbly suggest to you that the kind of legislation you seem to have in mind which can cure all problems similar to a particular case would be impossible legislation to enforce.

Mr. Chipeur: Then I think you would have to ask yourself this: Are we really concerned about lobbyist fees here?

Senator Gigantès: Among other things, yes. The government did not give a single reason; rather, it gave reasons — lobbyists' fees; undue lobbying; the timing of the contract and when it was signed. Another was that, according to the analysis of the government, this would cost the taxpayers more money than a local airport authority. When it considered all these things together with the timing, the government felt it had a proper reason for acting.

Senator Beaudoin: My attitude is not the same at all as that of Senator Gigantès.

de loi vise tout contrat qui prévoit des profits exorbitants, à l'instar de la loi qui interdit les intérêts dépassant un certain taux.

La question à laquelle vous devez répondre est la suivante: existe-t-il une bonne raison de s'en prendre directement à ce contrat en particulier? S'il existe une raison de viser particulièrement ce contrat et de ne pas se pencher sur tous les autres problèmes que peut susciter l'action des lobbyistes, sur le problème général des contrats signés en période électorale et sur le problème touchant les autres questions que vous avez évoquées, je crois dans ces conditions-là que vous pouvez dire «Oui, à mon avis, la primauté du droit est respectée.»

Le sénateur Gigantès: La raison est ce contrat énorme signé dans les derniers jours au pouvoir d'un gouvernement qui savait qu'il ne serait pas réélu.

M. Chipeur: C'est la question que les tribunaux auront à se poser. Ils vont devoir se la poser de manière très concrète. Et ils diront: Est-ce suffisant? S'ils sont d'accord avec vous pour dire que cela suffit, et bien en vertu de la primauté du droit, ils confirmeront les mesures qui ont été prises.

Le sénateur Gigantès: Il existe d'autres précédents. Nous n'arriverions jamais à légiférer si chaque texte législatif devait prévoir tous les problèmes susceptibles de surgir. Solon lui-même, l'inventeur de la démocratie, lorsqu'on lui demanda s'il avait rédigé les meilleures lois possibles, répondit «Non, je ne peux que rédiger les lois que les Athéniens sont aujourd'hui prêts à accepter.»

M. Chipeur: Je conviens que les tribunaux peuvent invoquer ce principe. Il s'agit d'un principe généralement reconnu. Il n'est pas nécessaire de prévoir tous les problèmes en même temps. Mais il faut mettre les deux principes dans la balance et parvenir à un équilibre. Est-ce rationnel? Si ce n'est pas rationnel, je tiens pour probable, par hypothèse, que cela ne répondrait pas à vos conditions.

Le sénateur Gigantès: Solon a également dit qu'il ne fallait jamais adopter une loi qu'on ne pourrait pas faire appliquer. Je vous dis modestement que le type de législation que vous semblez envisager, et qui pourrait corriger tous les problèmes analogues, seraient impossible à appliquer.

M. Chipeur: Je pense alors qu'il faut vous poser la question suivante: Ce que nous visons ici, est-ce vraiment les sommes versées pour le lobbyisme?

Le sénateur Gigantès: Oui, entre autres. Le gouvernement n'a pas cité une seule raison, mais plusieurs — les sommes versées pour le lobbyisme; les excès du lobbyisme; l'époque à laquelle le contrat a été conclu. Selon l'analyse du gouvernement, le projet envisagé coûterait aussi plus cher aux contribuables que le recours à une administration aéroportuaire. Tenant compte de tout cela et de l'époque de la signature, le gouvernement a estimé qu'il avait de bonnes raisons d'agir.

Le sénateur Beaudoin: Je ne partage pas du tout l'avis du sénateur Gigantès.

I had some objections to Bill C-22 from the beginning because of the question of constitutional law and the rule of law. In my view, access to the courts is fundamental in our system, and you cannot block access.

This bill was before this committee for a long time. After prorogation, the bill was resurrected or resuscitated. Now the government has tabled amendments.

I do not want to come back to the question of whether a Government of Canada, duly elected, may or may not enter into a contract during an electoral campaign or close to an electoral campaign, because I do not even consider this to be an issue in law. A government may govern until it is defeated in the house or defeated at the polls. All constitutional lawyers agree with that. The government had not been defeated in the house, but was defeated at the polls on October 30. I consider that question completely settled. The conventions of the Constitution apply only if a government is defeated in the house or at the polls. We have many precedents to support that view.

We have some interesting amendments. The government is proposing that the contract was in force until December 15, 1993. In the original bill, of course, it was deemed not to have existed. That is a major amendment, and I must agree with it.

In my view, a government may repudiate a contract — I have no doubt about that — providing that a government is ready to pay damages as a result of the repudiation. Again, in my view, that is no problem at all.

I will not enter into a discussion on clause 8 in respect of lobbyist fees and lost profits. My concern is this: Is this sufficient to comply with the principle of the rule of law? That is the question.

In this committee, we will attempt to find an agreement. Anything is possible. If it complies with the rule of law, that should be the end of it. It is one thing to say that we may go to court. We can spend millions of dollars going before the courts. However, as a legislator, I have always thought that, if we are convinced that a bill has weaknesses, we should try to repair them. We have been attempting to do this for many months.

What is your reaction to the amendments? I understand that you had a chance to look at them. Is the rule of law generally complied with in the proposed amendments?

Mr. Chipeur: I will go back to an analogy which I used before, and that is that the bridge across the chasm is not yet complete. In my view, if the committee were to report the bill at this time, with the amendments that have been proposed, and if this legislation were challenged in the courts, the courts would strike it down or, at least, would strike down portions of it which do not comply with the rule of law.

J'ai éprouvé, dès le départ, certaines objections au projet de loi C-22, pour des raisons intéressantes aussi bien le droit constitutionnel que la primauté du droit. À mon avis, la possibilité de se pourvoir en justice est un élément fondamental de notre système et vous ne pouvez pas bloquer l'accès aux tribunaux.

Le comité s'est longtemps penché sur ce projet de loi. Après la prorogation, le projet a réapparu, il a été ressuscité. Maintenant, le gouvernement a déposé des amendements.

Je ne veux pas revenir sur la question de savoir si un gouvernement du Canada, dûment élu, peut ou ne peut pas conclure un contrat en période électorale ou en période préélectorale, car je ne vois pas en cela une question de droit. Un gouvernement gouverne jusqu'à ce qu'il soit mis en minorité à la Chambre ou répudié par les électeurs. Tous les constitutionnalistes sont d'accord sur ce point. Le gouvernement n'avait pas été mis en minorité à la Chambre mais, il fut, le 30 octobre, répudié par les électeurs. Pour moi la question est réglée. Les conventions de la Constitution ne s'appliquent que si un gouvernement est mis en minorité à la Chambre ou par les électeurs. De nombreux précédents le confirment.

On nous propose des amendements intéressants. Selon le gouvernement, le contrat était en vigueur jusqu'au 15 décembre 1993. Dans le projet de loi initial, bien sûr, le contrat était réputé n'avoir jamais existé. Il s'agit là d'un amendement extrêmement important et je dois m'y rallier.

À mon avis, un gouvernement peut dénoncer un contrat — je n'en ai pas le moindre doute — s'il est prêt à verser une indemnité de ce fait. Encore une fois, je n'y vois aucun problème.

Je ne veux pas entamer une discussion au sujet de l'article 8 en ce qui a trait aux sommes versées pour le lobbyisme et aux profits non réalisés. Je m'attache plutôt à savoir: Cela suffit-il à assurer la conformité avec le principe de la primauté du droit? Voilà la question.

Nous allons tenter, au sein de ce comité, de parvenir à un accord. Tout est possible. Si le texte est conforme à la primauté du droit, le problème devrait être réglé. On peut, bien sûr, dire qu'on pourra toujours s'en remettre aux tribunaux. Mais une action en justice peut coûter des millions de dollars, et, en tant que législateur, j'ai toujours estimé que si nous sommes conscients qu'un projet de loi contient des faiblesses, nous devrions essayer de les corriger. Depuis de nombreux mois, nous tentons de le faire.

Quelle est votre réaction à ces amendements? Je crois savoir que vous avez pu en prendre connaissance. Les amendements proposés sont-ils, de manière générale, conformes à la primauté du droit?

M. Chipeur: Permettez-moi de reprendre une analogie que j'ai déjà citée et de dire que le pont qui doit franchir l'abîme n'est pas encore terminé. Je pense que si le comité faisait, au point où nous en sommes, rapport du projet de loi, avec les amendements qui ont été proposés, et si ce texte législatif était contesté en justice, les tribunaux l'infirmieraient ou, du moins, infirmieraient les dispositions contraires à la primauté du droit.

As to how we bridge the gap, three things must be done. First, you would have to agree on and identify a rational reason related to this particular set of contracts. I agree that if one were to identify just the fact that this contract was entered into during an election campaign, and if one did not apply that to all contracts entered into during an election campaign, it would probably fall under the analysis that I referred to earlier. If one did apply this kind of legislation to all contracts entered into during election campaigns, the government might be severely handicapped in the future if an important issue arose and they could not deal with it.

That illustrates some of the weakness in some of the arguments that have been put forward for the rational connection, not for the cancellation. Clearly one can come up with all kinds of rational reasons for the cancellation. However, the rational reason for not compensating is very difficult to identify if one looks at the concept in *Roncarelli v. Duplessis*. It becomes clear that you should not, as a government, take steps which penalize one particular individual. Even during time of war, the common law has compensated individuals whose property was destroyed by the government in the name of the war effort.

It takes a very significant public purpose to identify one individual and say that that individual will pay for the common good. That is one issue with which you must come to grips. What rational reason can we find, not a reason that could be applied in any case or a reason that only applies here and, if applied generally, would create some major problems?

Second, an amendment would have to be made to clause 8 relating to non-compensatory damages in the case of defamation. That gets you around the potential bad faith or malicious action of a servant or minister of the Crown relating to the issue of defamation.

Finally, one would have to insert a clause that said that individuals are not affected by this legislation, but that corporations are. That is pursuant to the Canadian Bill of Rights.

Senator Beaudoin: Of 1960?

Mr. Chipeur: That is right. There is no doubt in my mind that due process of law includes the concept of full and fair compensation, when government acts to take property. Obviously, the question of fair hearing and all those other issues that relate to the concept of due process of law have all been dealt with. The only remaining unaddressed issue is the question of full and fair compensation.

Senator Beaudoin: Obviously, the Bill of Rights of 1960 applies to this because nothing in the legislation before this committee states that this law will apply notwithstanding the Bill of Rights. I do not think there is any debate on that point.

I am sure that tomorrow some point of that nature will be raised before the Minister of Justice, especially the question of general damages, punitive damages and exemplary damages. At least one

Pour franchir l'abîme, il vous faut faire trois choses. D'abord, il vous faut vous entendre sur le motif rationnel qui a porté à viser ces contrats en particulier. Je crois aussi que si l'on se contente de rappeler que ce contrat a été conclu en période électorale, sans rendre le texte applicable à tous les contrats conclus en période électorale, on se retrouvera probablement dans le cas de figure que j'ai évoqué plus tôt. Si l'on appliquait ce type de dispositions législatives à tous les contrats conclus en période électorale, on risquerait de restreindre sérieusement la marge de manoeuvre des gouvernements à venir en leur retirant les moyens de faire face aux graves problèmes qui peuvent surgir.

Cela illustre bien la faiblesse de certains des arguments développés au niveau, non pas de l'annulation, mais du lien rationnel. Il est bien évident qu'on peut trouver à l'annulation toutes sortes de motifs rationnels. Mais, si l'on tient compte du principe posé dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, il devient très difficile de trouver un motif rationnel de refuser l'indemnisation. Il devient évident qu'un gouvernement ne doit pas adopter des mesures qui pénalisent un individu en particulier. Même pendant la guerre, la common law a porté à indemniser les personnes dont les biens avaient été détruits par le gouvernement au nom de l'effort de guerre.

Il faudrait un motif d'ordre public particulièrement important pour que l'on puisse viser un individu donné et dire qu'il doit payer dans l'intérêt général. Voilà un problème qu'il ne faut pas occulter. Quel motif rationnel pouvons-nous trouver, non pas un motif que l'on pourrait appliquer dans tous les cas, mais pas, non plus, un motif qui ne s'applique qu'en l'occurrence et qui, si l'on en faisait une application générale, soulèverait de gros problèmes?

Il faudrait, ensuite, amender l'article 8 visant les dommages-intérêts non compensatoires en cas de diffamation. Cela permettrait de tenir compte d'actes diffamatoires commis, par malveillance ou mauvaise foi, par un ministre ou autre préposé de la Couronne.

Et enfin, il faudrait ajouter un article prévoyant que seules les sociétés commerciales, et non les individus, seront touchées par les mesures législatives en question. Cela est conforme à la Déclaration canadienne des droits.

Le sénateur Beaudoin: De 1960?

M. Chipeur: C'est cela. À mon avis, il ne fait aucun doute que l'application régulière de la loi comprend le concept d'une indemnisation complète et équitable lorsque le gouvernement s'empare d'un bien. Bien sûr, la question d'une audition impartiale, et toutes les autres questions liées au concept d'application régulière de la loi ont été réglées. La seule question qui reste en suspens est celle de l'indemnisation complète et équitable.

Le sénateur Beaudoin: Il est évident que la Déclaration des droits de 1960 s'applique à cette affaire car le texte renvoyé devant le comité ne prévoit en rien que la loi s'appliquera en dépit de la Déclaration des droits. Je pense que nous sommes tous d'accord sur ce point.

Je suis persuadé que demain ce genre d'argument sera soulevé en présence du ministre de la Justice, surtout en ce qui a trait à question des dommages-intérêts généraux et des dommages-inté-

thing is accepted, and that is the principle of general damages which, obviously, is the first category of damages that comes to mind in this case.

If I follow you, you seem to conclude that, to comply with the rule of law, which, obviously, is at the basis of our system because we are a parliamentary democracy, we should not exclude some domain of damages. You then pinpointed exemplary damages and punitive damages. Am I quoting you adequately?

Mr. Chipeur: I think that is right. To put it as briefly as possible, the general damages or the compensatory damages question is not in issue. The only issue is: May the courts give a plaintiff damages, of whatever nature, for an unconstitutional action of a minister or servant of the Crown? It is my opinion that Parliament may not limit the damages that may be awarded for an unconstitutional action of the Crown. Clearly, when a minister of the Crown acts outside their authority — that is, if they did, and there is no evidence that anyone has — or if a servant of the Crown did act in bad faith to damage or defame individual in connection with these contracts, then that clearly is contrary to the principle of the rule of law and the *Roncarelli v. Duplessis* case. The courts would then be in a position to award damages.

Senator Gigantès: Would Senator Beaudoin allow me to ask a point of clarification?

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Gigantès: Nothing a member of Parliament says within the precincts of Parliament is actionable defamation.

Mr. Chipeur: That is right.

Senator Gigantès: There was a particular case concerning me when a colleague opposite made a defamatory statement about me in the chamber and then walked outside and repeated it in front of the press. When I threatened to sue him within an inch of his life, he withdrew it publicly outside in front of the press.

If a minister is exempted from the charge of defamation for what he says within the precincts of Parliament, what defamation are we talking about?

Mr. Chipeur: I do not know of any defamation. I am talking in theory.

Senator Gigantès: But there can be litigation for harassment reasons. As a former journalist, I am very conscious —

Mr. Chipeur: Remember that you are already giving general damages here. If you are to have litigation for harassing, it will be there any way.

rêts exemplaires. Une chose au moins est acceptée, le principe des dommages-intérêts généraux qui, il est bien évident, sont la première sorte de dommages-intérêts qui en l'occurrence viennent à l'esprit.

Si je vous comprends bien, vous semblez en conclure que, pour être en conformité avec la primauté du droit, qui est bien sûr à la base de notre système puisque nous sommes une démocratie parlementaire, il ne nous faut pas exclure certains types de dommages-intérêts. Vous avez alors cité le cas des dommages-intérêts exemplaires. Je ne déforme pas trop votre pensée?

M. Chipeur: Je pense que c'est bien cela. Pour être aussi bref que possible, je vais dire que ce qui est en cause ici ce ne sont pas les dommages-intérêts généraux ou les dommages-intérêts compensatoires. La seule question est la suivante: les tribunaux ont-ils la faculté d'accorder à un demandeur des dommages-intérêts, de quelque type que ce soit, en réparation d'une mesure inconstitutionnelle prise par un ministre ou autre préposé de la Couronne? J'estime que le Parlement ne doit pas limiter les dommages-intérêts pouvant être accordés en réparation d'une mesure inconstitutionnelle prise par la Couronne. Il est clair que lorsqu'un ministre de la Couronne commet un excès de pouvoir — c'est-à-dire, le cas échéant, bien sûr, car rien ne démontre que cela ait été le cas — ou lorsqu'un préposé de la Couronne, agissant de mauvaise foi, cause un préjudice à un particulier, ou tient à son égard des propos diffamatoires concernant les contrats en question, c'est manifestement contraire au principe de la primauté du droit et à la jurisprudence dégagée dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*. C'est alors que les tribunaux seraient en mesure d'accorder des dommages-intérêts.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin me permet-il de demander un simple éclaircissement?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Gigantès: Aucun propos tenu par un parlementaire dans l'enceinte du Parlement ne constitue une diffamation ouvrant droit à poursuite.

M. Chipeur: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Je vous cite le cas d'un collègue de l'autre bord qui, à mon encontre, a fait devant la Chambre une déclaration diffamatoire puis, une fois sorti, a répété ces propos devant des journalistes. Lorsque j'ai menacé de le traîner en justice, il s'est publiquement rétracté devant les journalistes.

Comme un ministre ne peut pas être poursuivi en diffamation pour les propos qu'il tient dans l'enceinte parlementaire, qu'avons-nous à évoquer la diffamation?

M. Chipeur: Je n'ai relevé aucun propos diffamatoire. Je parlais de manière purement théorique.

Le sénateur Gigantès: Mais le harcèlement peut ouvrir droit à des poursuites. Comme ancien journaliste, je suis tout à fait conscient...

M. Chipeur: N'oubliez pas que vous avez déjà prévu d'accorder des dommages-intérêts généraux. Cela couvre donc les poursuites pour harcèlement.

Senator Gigantès: For instance, there is the threat of a suit by an extremely wealthy individual against a publication, or a radio station, or a television station. Those media are forced to cease their activities through harassment legislation. Excluding certain forms of compensation may be a means of stopping certain particularly wealthy individuals from harassing agents of the Crown in tribunals.

Mr. Chipeur: Even if that was the purpose, I doubt that would pass constitutional scrutiny. For example, section 24 of the Charter states that a judge may in fact provide a remedy that is appropriate, including damages, as the court has decided. If Parliament were to pass legislation purporting to limit the right of a judge to award damages under section 24 of the Charter, the courts would clearly say that that was unconstitutional.

Senator Gigantès: Yes, unless the word "notwithstanding" is used.

Mr. Chipeur: That does not apply to section 24.

Senator Gigantès: I thought it did not apply to section 23.

Mr. Chipeur: It applies only to sections 2, 7 and 15.

Senator Beaudoin: Sections 2, 7, and 15?

Mr. Chipeur: That is right.

Senator Beaudoin: There has been a fascinating debate, but it does not worry me too much because in this case we are not really concerned with what has been said in the House of Commons or in the Senate. We have two laws that would apply. We have parliamentary law. A member of Parliament and a senator is much more protected inside the house than outside the house, I agree with you.

Senator Gigantès: That is true.

Senator Beaudoin: Obviously, we have many cases in jurisprudence on those two points. I do not think that there is any problem of that nature.

Senator Gigantès: Why do we keep having defamation thrown in our face, then? Why have we been told that there should not be any limits on compensation for defamation?

Senator Beaudoin: That is another point.

Senator Gigantès: That is the point our witness has raised. Which defamation? By whom and where? We have had some not-headed statements by ministers, but within the precincts of Parliament.

Senator Doyle: Not always.

Senator Lewis: I think there was a suggestion that some were outside Parliament.

Mr. Chipeur: It is a theoretical issue because, by the time any group were to sue, I suspect they would be out of time under the Statute of Limitations. There is a principle here, the principle of Parliament's purporting to limit damages in a way that could

Le sénateur Gigantès: Prenons l'exemple d'une personne extrêmement fortunée qui menace d'intenter une action en justice contre une publication, un poste de radio ou une chaîne de télévision. La législation sur le harcèlement pourrait permettre de contraindre ces médias à cesser leurs activités. Exclure certains types d'indemnisation permettrait peut-être d'empêcher certains individus particulièrement fortunés de harceler devant les tribunaux des mandataires de la Couronne.

M. Chipeur: Même si c'était le but d'un texte, je doute fort qu'il résiste à l'examen de sa constitutionnalité. Selon l'article 24 de la Charte, par exemple, un juge peut effectivement accorder le redressement qui convient, y compris le paiement des dommages-intérêts fixés par la cour. Si le Parlement adoptait des dispositions législatives visant à limiter la faculté du juge d'accorder des dommages-intérêts au titre de l'article 24 de la Charte, les tribunaux concluraient bien évidemment à l'inconstitutionnalité du texte.

Le sénateur Gigantès: À moins qu'on ait recours au mot «nonobstant».

M. Chipeur: Cela ne s'applique pas à l'article 24.

Le sénateur Gigantès: Je croyais que cela ne s'appliquait pas à l'article 23.

M. Chipeur: Cela ne s'applique qu'aux articles 2, 7 et 15.

Le sénateur Beaudoin: Les articles 2, 7 et 15?

M. Chipeur: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: C'est un débat passionnant, mais il ne m'inquiète pas trop car ce qui importe en l'occurrence ce n'est pas tellement ce qui s'est dit devant la Chambre des communes ou au Sénat. Deux droits seraient ainsi applicables. Il y a le droit parlementaire. Les députés et les sénateurs sont beaucoup plus protégés à l'intérieur de l'enceinte parlementaire que dehors, j'en conviens avec vous.

Le sénateur Gigantès: C'est vrai.

Le sénateur Beaudoin: Nous disposons d'une jurisprudence abondante sur ces deux points. Je ne crois pas qu'il y ait de problème à cet égard.

Le sénateur Gigantès: Eh bien alors, pourquoi continue-t-on à nous jeter au visage l'hypothèse d'une diffamation? Pourquoi nous dit-on qu'il ne faut pas limiter l'indemnisation en matière de diffamation?

Le sénateur Beaudoin: C'est une autre question.

Le sénateur Gigantès: C'est bien la question évoquée par notre témoin. Quelle diffamation? De qui parle-t-on? Nous avons entendu des ministres qui se sont emportés, mais à l'intérieur de l'enceinte parlementaire.

Le sénateur Doyle: Pas toujours.

Le sénateur Lewis: Quelqu'un n'a-t-il pas fait allusion à des propos qui auraient été tenus en dehors du Parlement?

M. Chipeur: La question est théorique étant donné qu'il y aurait probablement prescription avant même qu'un groupe parvienne à saisir la justice. Ce qui est en cause ici c'est l'idée que le Parlement entendrait imposer une limite à l'indemnisation et

limit the discretion of a judge in a case where the rule of law has been violated. That is the sole issue here.

Senator Beaudoin: In my opinion, there is only one point with which we have to deal. We have seen the amendments. The minister will appear before us tomorrow, and we will hear from two other experts on Monday. The only question is: Are those amendments an adequate answer to the question of whether the proposed legislation complies with the rule of law? I do not see any other major problem, although I see some little ones here and there.

Senator Gigantès: He has already said that, if somebody does not have the right to sue for defamation, then, in his opinion, it does not comply with the rule of law.

Senator Beaudoin: I have noted that. You said there are three points, and I think this answers my question.

The Chair: Thank you, Mr. Chipeur, for your appearance tonight.

Honourable senators, Senator Nolin, the deputy chair of this committee, will not be able to attend at the steering committee tomorrow due to the death of a family member. In consultation, I have been told that Senator Finlay MacDonald would be replacing him. I ask for a motion that the Honourable Senator Finlay MacDonald be elected as acting deputy chair of the committee from June 5 to 7, 1996.

Senator Doyle: I so move.

The Chair: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

restreindre par là même le pouvoir discrétionnaire du juge dans une affaire où a été violée la primauté du droit. C'est la seule question qui nous concerne.

Le sénateur Beaudoin: J'estime, pour ma part, qu'un seul point reste à régler. Nous avons pris connaissance des amendements. Le ministre comparaitra devant nous demain et, lundi, nous recueillerons le témoignage de deux autres experts. La seule question est la suivante: ces amendements constituent-ils une réponse suffisante à la question de savoir si le projet de loi est conforme à la primauté du droit? Je ne vois pas d'autres problèmes de taille, bien que j'en aperçoive quelques-uns de moindre importance.

Le sénateur Gigantès: Il a déjà dit que tant que quelqu'un ne se voit pas reconnaître le droit d'intenter une action en diffamation, c'est, à son avis, que le texte n'est pas conforme à la primauté du droit.

Le sénateur Beaudoin: Bonne note est prise de la chose. Vous avez soulevé trois points et je crois que cela répond à ma question.

La présidente: Merci, monsieur Chipeur, d'être venu ce soir devant le comité.

Chers collègues, le sénateur Nolin, vice-président de ce comité, ne pourra pas assister demain à la réunion du comité de direction. Il y a eu un décès dans sa famille. J'ai appris que, après délibération, le sénateur Finlay MacDonald acceptait de le remplacer. Je demande de proposer que l'honorable sénateur Finlay MacDonald soit élu vice-président par intérim du comité, du 5 au 7 juin 1996.

Le sénateur Doyle: J'en fais la proposition.

La présidente: Est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Les honorables sénateurs: Adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-28:

From the Department of Justice:

Konrad von Finckenstein, Q.C., Assistant Deputy Minister,
Business Law, Counsel to Industry Canada.

James McIlroy, Lawyer.

Gerald Chipeur, Lawyer.

Pour le projet de loi C-28:

Du ministère de la Justice:

Konrad von Finckenstein, c.r., sous-ministre adjoint, Droit des
affaires et conseiller juridique auprès d'Industrie Canada.

James McIlroy, avocat.

Gerald Chipeur, avocat.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, June 6, 1996

Le jeudi 6 juin 1996

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Third Proceedings on:

Examination of Bill C-28, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment
and operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport

Troisième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-28, Loi concernant
certains accords portant sur le réaménagement
et l'exploitation des aérogares 1 et 2
de l'aéroport international Lester B. Pearson

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, M.P., C.P.,
Minister of Justice
and Attorney General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député
ministre de la Justice
et procureur général du Canada

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Acting Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Kinsella
Doyle	Lewis
* Fairbairn, P.C. (or Stanbury)	* Lynch-Staunton (or Berntson)
Gigantès	Milne
Grafstein	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella was substituted for that of the Honourable Senator Nolin (June 6, 1996, 10:15 a.m.).

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Bosa (June 6, 1996, 10:50 a.m.).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président intérimaire:
L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Kinsella
Doyle	Lewis
* Fairbairn, c.p. (ou Stanbury)	* Lynch-Staunton (ou Berntson)
Gigantès	Milne
Grafstein	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (le 6 juin 1996, 10 h 15).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa (le 6 juin 1996, 10 h 50).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 6, 1996

(18)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:00 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bosa, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Grafstein, Jessiman, Kinsella, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Milne, Pearson and Stanbury (14).

Other senators present: The Honourable Senator LeBreton and the Honourable Senator Petten (2).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:**For Bill C-28:**

The Honourable Allan Rock, M.P. Minister of Justice and Attorney General.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 30, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Issue No. 14, Tuesday, June 4, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Mr. Rock made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 juin 1996

(18)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bosa, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Grafstein, Jessiman, Kinsella, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Milne, Pearson et Stanbury. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs LeBreton et Petten. (2)

Également présente: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:**Pour le projet de loi C-28:**

L'honorable Allan Rock, député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 mai 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-28, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 daté du mardi 4 juin 1996.*)

La présidente prononce un mot de bienvenue.

M. Rock fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 11 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 6, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:00 a.m. to consider Bill C-28, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I should like to extend a warm welcome this morning to the Minister of Justice, the Honourable Allan Rock. We will begin with a presentation from the minister. Mr. Rock, please proceed.

The Honourable Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chair, this is the third time I have appeared before this committee in relation to legislation dealing with the Pearson Airport agreements. The first occasion was almost two years ago when I appeared to testify in relation to what was then Bill C-22.

At that time, I expressed the unqualified opinion as the legal advisor for the government that Bill C-22 as enacted by the House of Commons was valid, constitutional legislation. It was consistent with the legislative authority of Parliament. It was compliant with the Charter of Rights and Freedoms and with the Bill of Rights.

[*Translation*]

As you know, it was referred back to the House of Commons with some provisions that were not acceptable to the House. Therefore, the bill was sent back to the Senate in its original version.

At the prorogation of Parliament last February, the bill died on the Order Paper.

[*English*]

Bill C-28 was sent to the Senate by the House of Commons after Parliament resumed this spring. Once again, it reflects the policy and the approach embodied in the initial legislation of two years ago.

In the meantime, of course, there have been hearings of this committee and debate and discussion in the Senate itself with respect to the terms and provisions of the original legislation. As a result, the government has become well aware of the specific elements of the legislation with which some honourable senators take issue.

First, we are well aware that the focus of this committee's work and, indeed, the focus of the objections expressed by some honourable senators to the bill are based on legal and constitutional concerns. Time and again, senators have emphasized that while they do not agree with the policy of the legislation, they respect the right of the House of Commons to determine that policy. Senators have also made it clear that the entitlement to compensation or the amount of compensation to be awarded is a matter of complete disinterest to them and is up to the court to determine.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner le projet de loi C-28 concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je voudrais souhaiter chaleureusement la bienvenue ce matin au ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock, qui nous présentera d'abord un exposé. Monsieur Rock, vous avez la parole.

L'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Madame la présidente, c'est la troisième fois que je me présente devant ce comité au sujet d'un projet de loi concernant les accords sur l'aéroport Pearson. Je suis venu pour la première fois il y a environ deux ans pour témoigner au sujet de ce que l'on appelait alors le projet de loi C-22.

À cette occasion, j'ai déclaré catégoriquement, en tant que conseiller juridique du gouvernement, que le projet de loi C-22 tel qu'adopté par la Chambre des communes était valable et conforme à la Constitution. Il était compatible avec les pouvoirs législatifs du Parlement. Il respectait la Charte des droits et libertés et la Déclaration des droits.

[*Français*]

Comme vous le savez, il est retourné à la Chambre des communes avec des dispositions qui n'étaient pas acceptables pour la Chambre. Par conséquent, le projet de loi a été renvoyé au Sénat dans sa forme originale.

Lorsque le Parlement a prorogé ses travaux en février dernier, le projet de loi est mort au *Feuilleton*.

[*Traduction*]

Le projet de loi C-28 a été envoyé au Sénat par la Chambre des communes lorsque le Parlement a repris ses travaux au printemps. Une fois de plus, il reflète la politique et la démarche qui avaient inspiré le projet de loi initial il y a deux ans.

Dans l'intervalle, bien entendu, ce comité a tenu des audiences et le Sénat lui-même a débattu et discuté des dispositions du projet de loi initial. À la suite de cela, le gouvernement a tout à fait pris conscience des éléments précis de ce projet de loi avec lesquels certains honorables sénateurs ne sont pas d'accord.

Premièrement, nous sommes bien conscients du fait que le travail du comité et, plus précisément, les objections exprimées par certains honorables sénateurs à l'endroit de ce projet de loi sont principalement inspirés par des préoccupations d'ordre juridique et constitutionnel. À plusieurs reprises, certains sénateurs ont souligné que, s'ils ne sont pas d'accord avec l'orientation politique de ce texte, ils respectent le droit de la Chambre des communes à déterminer cette politique. Ils ont également indiqué clairement que la question du droit à recevoir une indemnité et du montant de celle-ci ne les intéresse pas et relève des tribunaux.

I understand and respect the nature of this committee's concern with respect to both constitutional and legal matters. Therefore, I propose to focus in my presentation on those subjects, Madam Chair. I hope to demonstrate that the government is prepared to amend the bill to meet every one of the constitutional and legal issues raised by some honourable senators.

Let me come to some of the specific and direct constitutional and legal concerns that must be addressed. I believe it was Senator Lynch-Staunton who detailed the concerns most succinctly when he spoke on the original Bill C-22 in the Senate on October 5, 1994. He said:

Simply put, the denial of access to the courts, the declaration that contracts are not only cancelled but never even existed and the absolute discretion given to the minister to determine what, if any, damages caused by the cancellation are owed to the aggrieved party, are provisions which no legislator has ever dared put before the Parliament of Canada. They go against one of the most fundamental principles on which this country was founded...

That principle is the rule of law.

Last April 30, just a few weeks ago, Senator Lynch-Staunton again spoke to express his concerns with the bill. On that occasion, he said:

With Bill C-28, the Government of Canada is asking the Parliament of Canada to absolve it of a responsibility which it has already recognized following two judgments. Bill C-28 would do this by declaring null and void agreements which the government, by its own admission, has agreed and admits that it has breached, and also would do this by withdrawing access to the courts and its remedies to a plaintiff when access has already been granted under the constitutional guarantee of the rule of law, and by the acceptance of the judgment by the Government of Canada.

Translation]

Today, I don't intend to argue over the position of Senator Lynch-Staunton. I would however draw your attention to the fact that various legal experts stated before this committee that they did not agree with the position of Senator Lynch-Staunton. Nevertheless, I have not come here today to debate those questions.

English]

Rather, I am here to demonstrate that we are meeting and addressing the issues that the senator has raised.

First, I should like to deal with the question that Parliament could declare the agreements as never having existed. Clauses 3, 4 and 5 of the bill, which declare the agreements not to have come into force, would be amended under our proposal to declare that the agreements have no legal effect after December 15, 1993. That is the date on which possession of the airport was to have been transferred pursuant to the impugned agreements. That date is also subsequent both to the day on which the court found

Je comprends et je respecte les préoccupations d'ordre constitutionnel et juridique du comité. J'ai donc l'intention, madame la présidente, de mettre l'accent sur ces questions dans mon exposé. J'espère démontrer que le gouvernement est prêt à modifier ce projet de loi pour répondre à toutes les questions constitutionnelles et juridiques soulevées par certains honorables sénateurs.

Passons maintenant directement à certaines des préoccupations constitutionnelles et juridiques précises que nous devons examiner. C'est, je crois, le sénateur Lynch-Staunton qui les a exprimées le plus succinctement quand, parlant du projet de loi initial, le C-22, il a dit au Sénat, le 5 octobre 1994:

Bref, la dénégation du droit d'accès aux tribunaux, la déclaration établissant non seulement l'annulation des contrats, mais leur inexistence, de même que la discrétion absolue accordée au ministre pour déterminer éventuellement les sommes à verser au titre de dommages-intérêts à la partie lésée, voilà autant de dispositions dont aucun législateur n'a jamais osé saisir le Parlement du Canada. Elles pèchent contre un des principes les plus fondamentaux sur lesquels le Canada est fondé...

Ce principe est celui de la primauté du droit.

Le 30 avril dernier, il y a juste quelques semaines, le sénateur Lynch-Staunton a à nouveau exprimé ses préoccupations au sujet de ce projet de loi. Il a dit, à cette occasion:

Avec le projet de loi C-28, le gouvernement du Canada demande au Parlement du Canada de le décharger d'une responsabilité qu'il a déjà reconnue à la suite de deux jugements. Pour ce faire, le projet de loi C-28 déclarerait nuls et non avenue les accords que le gouvernement a, de son propre aveu, conclus mais pas respectés et il interdirait l'accès aux tribunaux et aux recours auxquels a droit un plaignant, malgré le fait que l'accès aux tribunaux a déjà été reconnu par la garantie constitutionnelle que renferme la règle du droit et par le jugement accepté antérieurement par le gouvernement du Canada.

[Français]

Aujourd'hui, je n'ai pas l'intention d'argumenter sur la position du sénateur Lynch-Staunton. Je vous ferai cependant remarquer qu'un certain nombre d'experts juridiques ont témoigné clairement devant le comité, à l'effet qu'ils n'étaient pas d'accord avec la position du sénateur Lynch-Staunton. Toutefois, je ne suis pas ici pour débattre de ces questions.

[Traduction]

Je suis plutôt ici pour démontrer que nous tenons compte des points soulevés par le sénateur et que nous y répondons.

Je voudrais d'abord traiter de la notion selon laquelle le Parlement déclarerait que ces accords n'ont jamais existé. En vertu de notre proposition, les articles 3, 4 et 5 du projet de loi, selon lesquels ces accords ne sont pas entrés en vigueur, seraient modifiés et stipuleraient qu'ils n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993, jour du transfert de la propriété de l'aéroport aux termes des accords contestés. Cette date est également postérieure aussi bien à celle à laquelle le tribunal a dit qu'ils

repudiation had occurred, December 3, and the date upon which the court found that repudiation had been accepted, December 13.

As to access to the courts, clauses 7 and 8, which bar access, would be amended to allow legal proceedings to be instituted. This would resolve the second of Senator Lynch-Staunton's three concerns as stated in the Senate.

[Translation]

The two other objections would be dealt with by the two other amendments I referred to earlier.

[English]

In relation to clauses 9 and 10 of Bill C-28, which bars all compensation and gives the Minister of Transport sole discretion to make such payments as he considers appropriate, we would support an amendment that would remove those clauses entirely. I believe that addresses directly the third and last of the original objections expressed by Senator Lynch-Staunton.

Turning to the issue of what remedies are recoverable in court, the government is prepared to support an amendment that would permit recovery but stipulate those heads of damages that may be awarded in a court proceeding, exercising Parliament's authority to define the kind of damages that can be recovered. In particular, the amendment that we would support would make it clear that no award of damages should be made, for example, for lost profits or to recover fees paid to lobbyists.

In my respectful view, no serious argument can be made based on the Constitution or the rule of law about the validity of legislation that simply specifies the criteria that the courts should use in determining entitlement to damages, so long as there is an independent adjudication. I believe that all the experts who appeared before this committee acknowledged that it was within the authority of Parliament to provide guidelines or to define categories in which damages might be awarded. That is exactly what would be achieved by the amendments that the government is prepared to support.

[Translation]

Let me talk to you for a few minutes about the evidence given by Mr. Patrick Monahan, professor at Osgoode Hall Law School, who appeared before this committee on more than one occasion to talk about the constitutionality of some provisions of Bill C-22.

At the time of his last appearance, most of the amendments I have just referred to had already been submitted to the committee. Even though those changes were deemed satisfactory by most witnesses who have appeared before the committee, Mr. Monahan still has some reservations, particularly with regard to two points.

[English]

The first had to do with the imposition of June 30, 1994, as a cut-off date by which claims had to have been submitted in order to be considered. Although I had proposed various changes that would permit claims to be made after June 30, Mr. Monahan

avaient été répudiés, le 3 décembre, et à celle à laquelle il a constaté que cette répudiation avait été acceptée, le 13 décembre.

Quant à l'accès aux tribunaux, les articles 7 et 8, qui l'interdisent, seraient modifiés pour permettre l'ouverture de procédures judiciaires. Ceci réglerait la deuxième des trois préoccupations exprimées par le sénateur Lynch-Staunton au Sénat.

[Français]

Les deux autres objections seraient couvertes par les deux autres amendements auxquels je me suis référé plus tôt.

[Traduction]

Pour ce qui est des articles 9 et 10 du projet de loi C-28, qui accorde toute discrétion au seul ministre quant aux paiements qu'il jugerait éventuellement appropriés, nous appuierions un amendement qui les supprimerait entièrement. Je crois que cela répond directement à la troisième et dernière des objections initiales du sénateur Lynch-Staunton.

Pour ce qui est des recours devant les tribunaux, le gouvernement est prêt à appuyer un amendement qui autoriserait des réparations mais stipulerait quels types de dommages-intérêts pourraient être accordés par un tribunal en application du pouvoir qu'a le Parlement de définir quelles indemnités peuvent être recouvrées. L'amendement que nous appuierions établirait en particulier qu'aucune indemnité ne devrait être accordée, par exemple, à l'égard des profits non réalisés ou des sommes versées à des lobbyistes.

À mon humble avis, on ne peut pas sérieusement invoquer la Constitution ni la règle du droit pour contester la validité d'un projet de loi qui se contente d'indiquer les critères que les tribunaux devraient utiliser pour déterminer les droits à un dédommagement, dans la mesure où il y a un arbitrage indépendant. Je pense que tous les experts qui ont comparu devant ce comité ont reconnu qu'il était du pouvoir du Parlement de présenter des lignes directrices ou de définir les catégories d'indemnités pouvant être accordées. Tel serait exactement le résultat des amendements que le gouvernement est prêt à appuyer.

[Français]

Permettez-moi de vous entretenir quelques minutes sur le témoignage de M. Patrick Monahan, professeur à la Faculté de droit de la Osgoode Hall Law School, qui a comparu devant le comité plus d'une fois, pour vous parler de la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi C-22.

Lors de sa dernière comparution, la plupart des amendements dont je viens tout juste de parler avaient été déposés devant ce comité. Malgré le fait que ces modifications aient satisfait la plupart des témoins qui ont comparu devant le comité, M. Monahan a toujours des réticences, particulièrement sur deux points.

[Traduction]

La première concernait la désignation du 30 juin 1994 comme date limite pour la prise en considération d'une réclamation. Bien que j'aie proposé diverses modifications permettant le dépôt de réclamations après le 30 juin, M. Monahan a maintenu son

maintained his objection for reasons he explained to the committee. Without in any way expressing agreement with the analysis underlying Mr. Monahan's objection, I can tell the committee that the government is prepared to agree to an amendment that would eliminate the June 30 date and thereby eliminate any notion of cut-off for the making of claims.

The second objection that Mr. Monahan expressed related to the clause in the amended Bill C-22 barring awards of non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages. It appears, at least from my reading of the transcript, Madam Chair, that Mr. Monahan's objection was based on his understanding that in the absence of those types of damages being available, plaintiffs who sue and establish liability for defamation would be left effectively without a remedy, beyond the satisfaction of having cleared one's name. On that point, I respectfully disagree. Indeed, research demonstrates that almost all successful actions for defamation result in awards of general damages for loss of reputation. Such damages would not be prohibited by the proposed legislation.

Taking Mr. Monahan's position as a whole, I note that in his testimony of May 23, 1995 before the committee he conceded that the government can impose limits on recovery. He had no difficulty with the theory of clause 8 of the proposed bill as he would suggest it be amended. Indeed, he testified that if the June 30 cut-off date were dropped and the ban on punitive, exemplary, aggravated and non-compensatory damages were removed, he would say that the bill was constitutional.

Honourable senators, we propose to remove the cut-off date of June 30. As to the nature of the damages recoverable, I say that Mr. Monahan's concern about denying plaintiffs in actions for defamation an effective remedy is simply without foundation.

I suggest that the changes we propose in the amendments that the government is prepared to support address each and every one of the legal and constitutional issues raised by honourable senators and the experts who have appeared before the committee. I therefore commend the legislation to the committee, with the amendments that the government is happy to propose and support.

I would be delighted to answer any questions that honourable senators might have.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Rock, I am flattered that you would quote me to bolster your arguments with regard to tabling your amendments. However, I take no credit for whatever I said. They are concerns which are shared by many both in and out of this chamber. I am reassured that you are addressing the concerns of senators and others in the activities arising from your department. I hope you will use the same principle with respect to other concerns that we have addressed recently on certain activities in which your department has been involved.

objection pour des raisons qu'il a expliquées au comité. Sans vouloir aucunement entériner l'analyse sur laquelle est fondée l'objection de M. Monahan, je peux dire au comité que le gouvernement est prêt à accepter un amendement qui éliminerait la date du 30 juin et, par là même, toute notion de date limite pour le dépôt de réclamation.

La deuxième objection présentée par M. Monahan concernait l'article du projet de loi C-22 modifié interdisant l'accord de dommages-intérêts non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés. À la lecture de la transcription de ses propos, il me semble, madame la présidente, que cette objection reposait sur le fait que, selon M. Monahan, si de tels types de dommages-intérêts ne pouvaient pas être accordés, les plaignants qui prouveraient qu'ils ont été diffamés n'auraient en fait accès à aucun redressement, à part la satisfaction d'avoir lavé leur honneur. Je me permets de ne pas être d'accord avec ce point de vue. En fait, des recherches montrent que presque toutes les poursuites pour diffamation couronnées de succès donnent lieu à l'accord de dommages-intérêts généraux compensant l'atteinte à la réputation. Le projet de loi proposé n'empêcherait pas l'accord de tels dommages-intérêts.

Pour ce qui est de la position de M. Monahan dans son ensemble, je remarque que, lorsqu'il a comparu devant le comité le 23 mai 1995, il a reconnu que le gouvernement peut imposer des limites aux dédommagements. Il n'était pas en désaccord avec les principes sur lesquels repose l'article 8, puisqu'il a seulement proposé que celui-ci soit modifié. En fait, il a déclaré que, si l'on abandonnait la date limite du 30 juin et que l'on supprimait l'interdiction d'accorder des dommages-intérêts punitifs, exemplaires, majorés et non compensatoires, il considérerait ce projet de loi comme constitutionnel.

Honorables sénateurs, nous proposons de supprimer la date limite du 30 juin. Quant à la nature des dédommagements recouvrables, à mon avis, la préoccupation de M. Monahan au sujet du fait que les plaignants engageant des poursuites pour diffamation n'auraient accès à aucun recours efficace est tout simplement sans fondement.

Selon moi, les changements apportés par les amendements que le gouvernement est prêt à appuyer répondent à chacune des questions d'ordre juridique et constitutionnel soulevées par les honorables sénateurs et les experts qui se sont présentés devant le comité. Je recommande donc ce projet de loi au comité avec les amendements que le gouvernement est heureux de proposer et d'appuyer.

Je serai heureux de répondre à toutes les questions que les honorables sénateurs pourraient vouloir me poser.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Rock, je suis flatté que vous me citiez pour étoffer votre argumentation relativement au dépôt de vos amendements. Je ne revendique cependant pas la paternité de tout ce que j'ai pu dire. Il s'agit de préoccupations partagées par de nombreuses personnes aussi bien dans cette Chambre qu'à l'extérieur de celle-ci. Je trouve rassurant que vous répondiez aux préoccupations que les activités de votre ministère inspirent à des sénateurs et à d'autres. J'espère que vous appliquerez le même principe en ce qui concerne d'autres

That being said, I wish to share with you something that has been troubling me for some time, that is, the propriety of Parliament legislating a bill which, if passed, will change the conduct of a court hearing which has already taken place. I can understand the argument that Parliament can set the rules before a trial starts. We have heard arguments here that Parliament can alter a verdict once a trial is over and is dissatisfied with the verdict. However, Bill C-28 is aimed at changing the rules once a trial has started.

I am not aware of any precedents for this. That is to say, I am not aware of any legislation covering matters already before the court to the point that they will have a direct influence on the nature of the decision, if not the outcome. In this case, what makes it more troubling is that the party which is asking for these changes to the rules is also a defendant in the case.

There might be an argument for Parliament to intervene during a trial in which the government or Parliament has no direct interest. However, in this case, the government is also a defendant. Having been involved in a trial since mid-February, it is asking Parliament to change the rules, in effect, to favour the defendant.

I question the propriety of Parliament doing that. I would like your views on that point, Mr. Minister.

Mr. Rock: First, as a matter of chronology, senator, one might think, to hear you describe it, that the action had been commenced before the government proposed legislative action. The order of events is exactly the opposite.

The events occurred in December, 1993. The legislation was tabled in the House of Commons in April, 1994. It was given third reading on June 16, 1994. It then came to the Senate in June, 1994 for first and second reading and was sent to committee in July.

The action was commenced the following September. The action was commenced in the context in which the government had already made a policy decision and had tabled legislation to act on that policy decision, legislation which in its initial form would have barred access to the courts completely and left compensation in the discretion of a minister. Therefore, it is not as though an action was started and had progressed before we introduced the legislation. The chronology is quite the opposite.

Let me address a broader point, Madam Chair, which is the supremacy of Parliament and the role of government in connection with policy in the public interest. You speak, senator, as though this is an action which involves private interests. You speak of the government as a party defendant which is doing something in its interest. I emphasize that the government is not a private interest. The government is not simply just a party to the action. This government is acting in the public interest. Parliament must act for the public.

préoccupations que nous avons abordées récemment relativement à certaines activités auxquelles a participé votre ministère.

Cela dit, je voudrais vous faire part de quelque chose qui me trouble depuis quelque temps; je me demande si le Parlement peut adopter un projet de loi qui modifierait une procédure judiciaire ayant déjà eu lieu. Je peux comprendre l'argument selon lequel le Parlement peut établir des règles avant l'ouverture d'un procès. Nous avons entendu certains dire que le Parlement peut modifier un verdict s'il n'est pas satisfait de l'issue d'un procès. Toutefois, le projet de loi C-28 a pour objet de modifier les règles une fois la procédure engagée.

Je ne connais aucun précédent pour une telle initiative. En d'autres termes, je ne connais aucun texte de loi relatif à des questions dont un tribunal est saisi et qui pourrait exercer une influence directe sur la nature de la sentence, sinon sur l'issue du procès. Ce qui, dans ce cas-ci, est encore plus troublant est que la partie qui souhaite modifier ainsi les règles est également défenderesse dans cette affaire.

On pourrait justifier que le Parlement intervienne durant un procès dans lequel le gouvernement ou le Parlement n'est pas directement impliqué. Toutefois, dans ce cas-ci, le gouvernement est également défendeur. Impliqué dans un procès depuis la mi-février, il demande au Parlement de changer les règles de façon à ce qu'en fait elles favorisent le défendeur.

Je me demande s'il est acceptable que le Parlement agisse ainsi. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, monsieur le ministre.

M. Rock: Premièrement, du point de vue de la chronologie, sénateur, à entendre votre description des faits, on pourrait croire que la procédure avait été entamée avant la présentation de cette mesure législative par le gouvernement. C'est en fait l'inverse qui s'est produit.

Ces événements se sont produits en décembre 1993. Le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes en avril 1994. Il a reçu une troisième lecture le 16 juin 1994. Il a ensuite été présenté au Sénat en juin 1994 pour la première et la deuxième lectures et a été envoyé au comité en juillet.

Les poursuites judiciaires ont été entamées au mois de septembre suivant, alors que le gouvernement avait déjà pris une décision d'ordre politique à la suite de laquelle il avait déposé un projet de loi qui, sous sa forme initiale, aurait interdit tout recours devant les tribunaux en laissant tout dédommagement éventuel à la discrétion d'un ministre. On ne peut donc pas dire qu'une procédure avait déjà été engagée et suivait son cours quand nous avons modifié le projet de loi. C'est l'inverse qui s'est produit.

Je voudrais maintenant aborder une question plus générale, madame la présidente, celle de la primauté du Parlement et du rôle du gouvernement pour ce qui est des décisions politiques servant l'intérêt de la population. À vous entendre, sénateur, il s'agirait d'une procédure mettant en jeu des intérêts privés. Vous présentez le gouvernement comme une partie défenderesse qui cherche à défendre ses intérêts. J'insiste sur le fait que le gouvernement n'agit pas à titre privé. Il n'est pas simplement partie à un procès. Il agit dans l'intérêt de la population. Il doit agir au nom de la population.

In this action, we are facing a claim of between \$600 million and \$700 million brought by people who allege that they lost profits on the transaction which, for policy reasons, this government set aside. We are acting very much in the interests of the public and the taxpayers, who will be expected to pick up the tab for that \$600 million or \$700 million if it were to be awarded by the courts. This is not a private interest in just any lawsuit; this is an action against the taxpayers of Canada for between \$600 million and \$700 million.

By introducing this legislation, the government is following through on a policy decision made long before the litigation was commenced. You see in that litigation government lawyers defending against claims brought against the public purse. In this legislation, with its proposed amendments, the complainants will have access to the court, but only to recover certain kinds of damages. I see nothing repugnant about any of that in the chronology that has unfolded.

Senator Lynch-Staunton: I do not see why the nature of the case justifies the bill. It is a claim for a large amount of money, following a very controversial agreement which was cancelled unilaterally. That is one thing.

However, the question goes beyond the nature of the case. The question is: Can the Parliament of Canada, particularly when the Government of Canada is a party to the case — and I am not identifying the government as a private party — while the case is in progress and the trial is proceeding, ask Parliament to establish guidelines and rules which would favour the government and, in effect, give instructions to the judge? Those instructions are, "You have been proceeding to date along established guidelines which have been known and accepted over the years; but in this particular case we do not like those guidelines. Therefore, we want to tell you that Parliament has decided on our advice as a defendant," or a plaintiff, "that you have to follow this rule before coming to a judgment."

Mr. Rock: As a matter of law, constitutionality or the legal powers of government, I think the answer to your question is a clear "yes". I go beyond that to address the colourful context you have created to say that it is not that way at all. This action was commenced in a context in which all the parties knew that the government had introduced legislation to say, "There is no access to the court and no damages for anybody. If you get anything, it is up to the minister to decide how much." They then commenced their action. It is not as though they commenced it without knowing that that was the position of the government.

Even apart from that, as a matter of law, senator, I answer your question this way: Yes; Parliament does have that authority.

Senator Lynch-Staunton: Where do you find that authority?

Mr. Rock: Where is there anywhere written any suggestion that the sovereign power of Parliament to enact legislation is in any way limited or made conditional simply by someone

Dans cette affaire, nous faisons face à une réclamation portant sur un montant compris entre 600 millions et 700 millions de dollars, présentée par des gens qui prétendent n'avoir pas pu réaliser certains profits parce que, pour des raisons politiques, le gouvernement a annulé une transaction. Nous défendons tout à fait les intérêts de la population et des contribuables qui devront payer la note de ces 600 millions ou 700 millions de dollars si c'est ce qu'ordonnent les tribunaux. Il ne s'agit pas simplement de défendre un intérêt privé dans une affaire banale; c'est une poursuite d'un montant de 600 millions à 700 millions de dollars intentée contre les contribuables du Canada.

En présentant ce projet de loi, le gouvernement applique une décision politique prise longtemps avant l'ouverture des poursuites. Dans ce litige, les avocats du gouvernement répondent à des réclamations faites à l'endroit des deniers publics. Avec ce projet de loi et les amendements proposés, les plaignants auront un recours judiciaire, mais ils ne pourront recouvrer que certaines sortes de dommages-intérêts. Je ne vois rien là de révoltant au vu de la façon dont les événements se sont déroulés.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vois pas en quoi la nature de cette affaire justifie ce projet de loi. Il s'agit d'une réclamation portant sur une somme importante, faisant suite à un accord très controversé qui a été annulé unilatéralement. Voilà une chose.

Toutefois, le problème va plus loin que la nature de cette affaire. C'est le suivant: le Parlement du Canada, surtout lorsque le gouvernement du Canada est partie à une affaire — et je ne dis pas qu'il agit à titre privé — qui suit son cours, peut-il établir des lignes directrices et des règles favorables au gouvernement et, en fait, donner des instructions au juge? Ces instructions sont les suivantes: «Vous avez jusqu'à présent suivi des lignes directrices établies, connues et acceptées depuis de longues années; toutefois, dans ce cas précis, ces lignes directrices ne nous plaisent pas. Nous voulons donc vous dire que le Parlement, en vertu des conseils que nous lui avons donnés à titre de partie défenderesse», ou de plaignant, «a décidé que vous devez suivre cette règle avant de prononcer votre jugement.»

M. Rock: Pour ce qui a trait au droit, à la constitutionnalité et aux pouvoirs du gouvernement à cet égard, je pense qu'on peut clairement répondre à votre question par l'affirmative. Je ne m'en tiendrai pas là et j'ajouterai que la situation très colorée que vous avez dépeinte n'est pas du tout conforme à la réalité. Les poursuites ont été engagées alors que toutes les parties savaient que le gouvernement avait présenté un projet de loi dont la teneur était: «Personne ne pourra engager un recours auprès des tribunaux ni obtenir de dédommagement. Si vous recevez quoi que ce soit, c'est le ministre qui en déterminera le montant.» Ces gens-là ont alors engagé des poursuites. Ce n'est pas comme s'ils l'avaient fait sans connaître le point de vue du gouvernement.

Même sans tenir compte de cela, du point de vue juridique, sénateur, je répondrai à votre question de la façon suivante: oui, le Parlement est nanti d'un tel pouvoir.

Le sénateur Lynch-Staunton: D'où tient-il ce pouvoir?

M. Rock: Où serait-il donc écrit que le pouvoir souverain de légiférer du Parlement est limité ou rendu conditionnel de quelque façon que ce soit du simple fait que quelqu'un entame une

commencing an action in the courts? If the Parliament of Canada sees fit to enact legislation defining or specifying the categories of recovery available at suit in the court, which your experts have said before this committee it can do, then why is that power limited or removed simply because an action has already been commenced?

Senator Lynch-Staunton: Your argument is that, because the government had already declared an intention, that by itself was practically an edict?

Mr. Rock: My response to your question is, yes, the Parliament of Canada has the lawful power to pass legislation of this kind, even when a case is pending before the courts. That is my answer. Then I go beyond my answer to address the context which you create in your question, that we are a party litigant and that we are changing the rules after the litigation has commenced. I simply point out parenthetically that the chronology establishes that we made clear our policy decision first and then the litigation was commenced.

Senator Lynch-Staunton: However, the policy decision you made and declared via Bill C-22 is totally different than what is before us today with your amendments. At that time, you declared that there would be no court action; the contracts are null and void; any action taken prior to the passage of Bill C-22 is dismissed; and only the minister can take final decisions.

All of that will be scrapped if these amendments are passed. The intentions declared when Bill C-22 was announced are no longer there. Reluctantly or not, the government has now accepted court action, the validity of the contracts up until December 15, 1993, and damages with certain exceptions, which is a totally different policy than what was announced in early 1994.

I do not see the relevance of Bill C-22, and even Bill C-28 which repeats Bill C-22, since we were told by Senator Kirby — and this was confirmed by you today and by Senator Bryden a few days ago — that the government intends to, in effect, throw out its original intention via Bills C-22 and C-28 and to bring in a new bill through a series of amendments to Bill C-28. The intent at the time is no longer valid. It no longer exists.

Mr. Rock: I am no longer entirely certain of your question.

Senator Lynch-Staunton: My question is: How can you claim that the government's policy announcement of two years ago is still relevant when you have just told us in your opening statement that, in effect, you are changing that policy?

Mr. Rock: Let me go back to "first principles first". As a matter of law, in my respectful view, there is nothing out there that limits, reduces or negates the power of Parliament to enact this legislation either as originally proposed or as proposed to be

procédure judiciaire? Si le Parlement du Canada juge bon d'adopter un projet de loi définissant ou précisant quels types de dommages-intérêts peuvent être accordés par un tribunal à la suite d'un procès — ce qu'il peut faire d'après ce que vos experts ont dit devant ce comité —, pourquoi ce pouvoir serait-il limité ou supprimé simplement parce que des poursuites judiciaires ont déjà été entamées?

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous faites donc valoir que, puisque le gouvernement avait déjà fait connaître son intention, cela constituait pratiquement un édit?

M. Rock: Je vous répondrai que oui, le Parlement du Canada est légitimement habilité à adopter un projet de loi de cette nature, même lorsqu'un procès est en cours. Voilà ma réponse. J'irai plus loin pour commenter la façon dont vous situez les choses dans votre question en disant que nous sommes partie au litige et que nous changeons les règles une fois les poursuites entamées. Je signalerai simplement entre parenthèses que la chronologie des faits montre que nous avons fait connaître notre décision politique d'abord et que le procès n'a commencé qu'après.

Le sénateur Lynch-Staunton: La décision politique que vous avez prise et communiquée par le truchement du projet de loi C-22 est toutefois totalement différente de ce que nous avons devant nous aujourd'hui avec vos amendements. Vous aviez dit à l'époque qu'il ne pourrait pas y avoir de procès, que les contrats étaient nuls et nonavenus, que toute poursuite entamée avant l'adoption du projet de loi C-22 était annulée et que seul le ministre pouvait prendre des décisions finales.

Tout cela sera éliminé si ces amendements sont adoptés. Les intentions dont vous aviez fait part en annonçant le projet de loi C-22 ont disparu. Bon gré mal gré, le gouvernement accepte maintenant les poursuites judiciaires, la validité des contrats jusqu'au 15 décembre 1993 et l'accord éventuel de dommages-intérêts à certaines exceptions près, ce qui est une politique totalement différente de celle qui avait été annoncée au début 1994.

Le projet de loi C-22 ne me paraît pas pertinent, pas plus que le projet de loi C-28 qui en est la copie conforme, puisque le sénateur Kirby nous a dit — et cela a été confirmé par vous-même aujourd'hui et par le sénateur Bryden il y a quelques jours — que le gouvernement veut, en fait, abandonner ses intentions initiales telles qu'exprimées dans les projets de loi C-22 et C-28 et en présenter un nouveau en apportant toute une série d'amendements au projet de loi C-28. Il n'a plus les mêmes intentions qu'auparavant. Celles-ci se sont évanouies.

M. Rock: Je ne sais plus très bien en quoi consiste votre question.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est la suivante: comment pouvez-vous dire que la politique annoncée par le gouvernement il y a deux ans est encore valable alors que vous venez de nous dire, dans votre déclaration d'ouverture, que, en fait, vous modifiez cette politique?

M. Rock: Permettez-moi de revenir aux principes fondamentaux. Du point de vue juridique, à mon humble avis, rien ne limite, ne réduit ou n'annule le droit du Parlement à adopter ce projet de loi soit sous sa forme initiale soit avec les amendements

amended by the amendments that I said the government will support. That is point number one.

Second, the mere fact that litigation is pending does not limit, reduce or negate the power of Parliament to pass this legislation either in the original form or in the form as we propose it to be amended.

You have raised another issue, that there is some substantial difference between the position we take now as a government and the policy decision of 1993. I suggest the fundamental principle is the same, namely, that taxpayers should not be at risk of a claim for hundreds of millions of dollars arising from this transaction; that legislation should limit recovery.

Initially, we said legislation should limit recovery to compensation to be determined by the minister. We now say there should be access to the courts for limited ranges of damage awards. However, the principle is the same. Because we want to get this legislation into place and move on, we have made changes which we do not think are legally or constitutionally necessary but which do address concerns raised by some honourable senators.

Rather than compartmentalizing it, the simple answer to your question is that there is no legal impediment to Parliament acting because the litigation is pending.

Senator Bryden: Mr. Minister, I have several questions which arise out of the proceedings that have gone on before this committee. In your opinion, what is the meaning of "the rule of law" as stated in the preamble to the Canadian Charter of Rights and Freedoms where it states:

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law:

Am I correct in assuming that the rule of law includes all of the laws that, from time to time, govern the people of this nation including the Constitution, the common law as developed and changed over the years, the statute laws of Parliament and the legislatures depending on their area of responsibility, and the regulations and ancillary rules flowing from that statute law?

Finally, does it include the application and interpretation of that body of laws in a consistent and unbiased manner by an independent judiciary and, in some cases, by administrative tribunals and processes?

I give you my guess at what I believe is included in that. What is your concept of the rule of law as it appears in the preamble of the Charter?

Mr. Rock: Senator, I would be happy to accept the definition which you have just given for "the rule of law." It may be possible to elaborate on it, but I think it is an excellent summary of what is intended by that phrase as used in our constitutional document.

maintenant proposés et que, comme je l'ai dit, le gouvernement va appuyer. Voilà la première chose.

Deuxièmement, le simple fait qu'un litige est en cours ne peut ni limiter, ni réduire, ni annuler le droit du Parlement à adopter ce projet de loi soit sous sa forme initiale, soit sous la forme modifiée que nous proposons.

Vous avez souligné un autre problème, celui de la différence importante qu'il y aurait entre le point de vue actuel du gouvernement et la décision politique prise en 1993. À mon avis, le principe fondamental est le même, c'est-à-dire que les contribuables ne devraient pas être exposés aux risques découlant d'une réclamation consécutive à cette transaction et portant sur des centaines de millions de dollars et qu'un projet de loi devrait limiter les possibilités de redressement.

Initialement, nous avons dit que le projet de loi devrait limiter le redressement à une indemnité dont le ministre déterminerait le montant. Nous disons maintenant qu'il devrait être possible d'avoir accès aux tribunaux pour demander des dédommagements sous certaines réserves. Le principe est toutefois le même. Comme nous voulons que ce projet de loi soit adopté pour pouvoir passer à autre chose, nous avons apporté des amendements qui ne nous paraissent pas nécessaires d'un point de vue juridique ou constitutionnel, mais qui répondent aux préoccupations soulevées par certains honorables sénateurs.

Je répondrai globalement à votre question en disant simplement que, du point de vue juridique, le fait qu'un procès soit en cours n'empêche nullement le parlement d'agir.

Le sénateur Bryden: Monsieur le ministre, j'ai plusieurs questions qui font suite aux travaux de ce comité. À votre avis, quel est le sens de l'expression «la primauté du droit», telle qu'elle figure dans le préambule à la Charte canadienne des droits et libertés:

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit:

Ai-je raison de supposer que la primauté du droit inclut l'ensemble des lois qui, à une époque donnée, régissent la population de notre pays, notamment la Constitution, la common law telle qu'elle a évolué au fil des ans, les lois adoptées par le Parlement et les législatures en vertu des responsabilités qui sont les leurs et les règlements et autres règles découlant de ces lois?

Enfin, ce principe inclut-il l'application et l'interprétation de toutes ces dispositions juridiques de façon cohérente et objective par un pouvoir judiciaire indépendant et, dans certains cas, par des tribunaux administratifs ou des procédures administratives?

Je vous laisse deviner ce que je crois que ce principe recouvre. Comment interprétez-vous la primauté du droit telle que mentionnée dans le préambule de la Charte?

M. Rock: Sénateur, j'accepterais volontiers la définition de la «primauté du droit» que vous venez de donner. On pourrait peut-être la compléter, mais c'est je crois un excellent résumé du sens qu'on a voulu donner à cette expression dans notre document constitutionnel.

When people say that this legislation is "contrary to the rule of law," I think they are fundamentally in error. It is an exercise of the rule of law.

It would abrogate the rule of law if the government were to simply announce that there will be no compensation, that no action can be brought, that the contract is at an end, and that no further steps could be taken. That would be an abrogation of the rule of law; but it is an exercise of the rule of law for the government to put that legislation before the House of Commons, to have debate on it, a vote on it, to enact it and send it to the Senate and ask that the Senate debate and support it. That is an exercise of the rule of law. It is within the legislative authority of Parliament. It is an exercise of the sovereignty of Parliament and it is an example of passing a statute which regulates the affairs of citizens, as you have described it. I accept the definition that you have given and I say that this legislation falls well within that definition.

Senator Bryden: My next question touches on a matter which has been an issue before, and I am sure it will continue to be. Does the exclusion of non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages from the heads of damage in the amended clause 8(2)(e) of this bill violate the rule of law?

Mr. Rock: In my view, it does not. I do not know of any expert appearing before this committee who has said that it was not within the lawful authority of Parliament to limit the categories or kinds of recovery that parties could seek in court. There are examples in both provincial and federal legislation that do just that. So, no, I say it is not at all an abrogation of the rule of law.

The only person who expressed any concern about it in particular was Professor Monahan, as I said in my opening statement. I dealt with the concern he raised. As I read the transcript, he seemed to be saying that actions for defamation necessarily include such damages and to prohibit them would be to leave a plaintiff in such a proceeding without an effective remedy beyond a victory in principle in clearing that person's name.

To that, I respond that research demonstrates that recovery in such actions regularly involves general damages for loss of reputation, which are not prohibited. The single most common and most sought remedy in actions for defamation would still be available to plaintiffs in such cases and are not affected by this clause. I say Professor Monahan's concerns in that regard are without foundation.

It is not contrary to the rule of law to limit the nature of the recovery and it is entirely consistent with the government's policy that people should recoup their out-of-pocket expenditures and nothing beyond that point.

Senator Jessiman: What we are really considering today is Bill C-28, which is drafted word-for-word the same as Bill C-22. I note that you have a stamp on there saying it complies with the Bill of Rights and the Charter, and that was the case for

Quand certains disent que ce projet de loi est «contraire au principe de la primauté du droit», je pense qu'ils commettent une erreur fondamentale. Il s'agit d'une application pratique de la primauté du droit.

Le gouvernement contreviendrait à ce principe s'il se contentait d'annoncer qu'aucun dédommagement ne sera accordé, qu'aucune poursuite ne peut être intentée, que le contrat est résilié et qu'aucune autre initiative ne peut être prise. Il contreviendrait en effet au principe de la primauté du droit, alors qu'ici, il l'applique en présentant ce projet de loi devant la Chambre des communes, pour qu'elle en débattenne, qu'elle le mette aux voix, qu'elle l'adopte et l'envoie au Sénat en lui demandant d'en débattre et de l'accepter. C'est une façon d'appliquer ce principe. C'est conforme aux pouvoirs législatifs du Parlement. Celui-ci manifeste ainsi sa souveraineté en adoptant une loi qui régit les activités des citoyennes et des citoyens comme vous l'avez expliqué. J'accepte la définition que vous avez donnée et je dis que ce projet de loi tombe sous le coup de cette définition.

Le sénateur Bryden: Je passerai maintenant à une question qui a déjà posé des problèmes et continuera, j'en suis sûr, d'en poser. Le fait que la version amendée de l'article 8(2)(e) exclut les dommages non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés enfreint-il la primauté du droit?

M. Rock: À mon avis, non. Je ne sais pas qu'aucun expert comparaisant devant ce comité ait dit que le Parlement n'était pas légalement habilité à limiter les catégories d'indemnités que les parties pouvaient chercher à obtenir devant un tribunal. Il y a des exemples de lois provinciales et fédérales qui ont précisément un tel effet. Donc, non, je dis que cela n'est pas du tout un déni du principe de la primauté du droit.

La seule personne à avoir exprimé la moindre préoccupation à cet égard est le professeur Monahan, comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture. J'ai parlé de ce qu'il avait dit à ce sujet. À la lecture de ses propos, j'ai eu l'impression qu'il disait que les poursuites pour diffamation incluaient nécessairement de tels dommages-intérêts et que les interdire reviendrait à priver le plaignant de tout redressement réel à part une victoire de principe correspondant au rétablissement de sa réputation.

À cela, je réponds que les recherches montrent que, lors de telles procédures, le redressement inclut des dommages-intérêts généraux pour l'atteinte à la réputation qui ne sont pas interdits. Dans de telles affaires, les plaignants continueraient d'avoir accès au redressement le plus courant et le plus recherché dans les poursuites pour diffamation et cet article n'y changerait rien. À mon avis, les préoccupations de M. Monahan à cet égard sont sans fondement.

Circonscrire la nature du redressement ne va pas à l'encontre de la primauté du droit et est tout à fait conforme à la politique du gouvernement selon laquelle les personnes concernées devraient seulement récupérer les dépenses qu'elles ont encourues.

Le sénateur Jessiman: Ce que nous étudions réellement aujourd'hui est le projet de loi C-28, qui reproduit mot pour mot le projet de loi C-22. Je remarque que vous avez apposé un tampon disant qu'il est en conformité avec la Déclaration des

Bill C-22. I assume that stamp has your approval, or was put there on your instructions or under your authority.

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: I can perhaps understand why you did it with respect to Bill C-22, but you have read, as have most of us here, all the testimony that says that Bill C-22, which is now Bill C-28, is contrary to the Bill of Rights. With respect to Bill C-22 — and I will ask you this question regarding Bill C-28 — you did not say, “Notwithstanding the Bill of Rights, we are passing Bill C-28.”

Mr. Rock: There was no need to.

Senator Jessiman: Whether you needed to or not, you did not.

Mr. Rock: We did not because there was no need to.

Senator Jessiman: So the answer is you did not. However, out of all the experts we have heard from, only one — and he was an expert engaged by the government to give it an opinion — said that the supremacy of Parliament was above the Bill of Rights and the Charter and that this bill complied. You are a member of the Bar, as I am a member of the Bar, and the Canadian Bar Association came here representing 34,000 or 37,000 lawyers in Canada, and they said that Bill C-22 — and I say Bill C-28 as well — was unconstitutional. How can you now say it is constitutional? I can understand how you may have been able to say so previously, but are you depending on that one opinion only and saying all these other people are wrong?

Mr. Rock: No, senator, nor do I arrive at constitutional opinions by counting heads. I arrive at constitutional opinions by looking at the law, by considering what the constitutional documents say, by reading and considering the jurisprudence that has interpreted those powers, and then by applying those principles to the legislation under consideration. It was my opinion in April of 1994, and it remains my opinion today, that Bill C-22, and Bill C-28, in their initial form, are entirely constitutional, and entirely valid.

Senator: I have read the opinions of the persons to whom you have referred, and I say, without an ounce of arrogance, I do not agree with them. I also acknowledge that it is impossible to be absolute or categorical — it is impossible for them and it is impossible for me — because the last say on constitutionality lies with the Supreme Court of Canada.

Senator Jessiman: Why would you not allow the courts to decide?

Mr. Rock: There is no need, in my respectful view.

Senator: I looked at the arguments. I dealt with many of them on June 24, 1994, when I was first before this committee. I reread the transcript of that appearance before I came here today. I was

droits et la Charte, ce qui était déjà le cas du projet de loi C-22. Je suppose que ce tampon a été apposé avec votre approbation, voire même sur vos instructions ou sous votre autorité.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je peux peut-être comprendre pourquoi vous l'avez fait en ce qui concerne le projet de loi C-22, mais, comme la plupart d'entre nous, vous avez lu tous les témoignages selon lesquels le projet de loi C-22, qui s'appelle maintenant C-28, va à l'encontre de la Déclaration des droits. Pour ce qui est du projet de loi C-22 — et je vous poserai la même question à propos du projet de loi C-28 —, vous n'avez pas dit: «Nonobstant la Déclaration des droits, nous allons adopter le projet de loi C-28.»

M. Rock: Ce n'était pas nécessaire.

Le sénateur Jessiman: Que cela ait été ou non nécessaire, vous ne l'avez pas dit.

M. Rock: Nous ne l'avons pas dit parce que cela n'était pas nécessaire.

Le sénateur Jessiman: La réponse est donc que vous ne l'avez pas dit. Néanmoins, parmi tous les experts que nous avons entendus, un seul — et il avait été engagé par le gouvernement — a dit que la suprématie du Parlement avait prépondérance sur la Déclaration des droits et sur la Charte et que ce projet de loi était en conformité avec ce principe. Vous êtes membre du barreau, tout comme moi et, quand l'Association du Barreau canadien est venue ici parler au nom de 34 000 ou 37 000 juristes canadiens, elle a dit que le projet de loi C-22 — et, c'est moi qui l'ajoute, le projet de loi C-28 également — n'était pas conforme à la Constitution. Comment pouvez-vous prétendre le contraire? Je peux comprendre comment vous avez pu le dire antérieurement, mais vous appuyez-vous sur cette seule opinion en disant que tous les autres ont tort?

M. Rock: Non, sénateur, et je ne me prononce pas non plus sur la constitutionnalité d'une mesure en comptant ses partisans. Pour ce faire, j'examine les lois, je tiens compte de ce que disent les documents constitutionnels, je lis et j'étudie la jurisprudence relative à l'interprétation des pouvoirs en cause et j'applique ensuite ces principes au projet de loi à l'étude. J'étais d'avis en avril 1994, et je le suis encore, que le projet de loi C-22 et le C-28, sous leur forme initiale, sont tout à fait constitutionnels et tout à fait valides.

Sénateur: J'ai lu les avis des personnes auxquelles vous avez fait allusion et je vous dirai, sans aucune espèce d'arrogance, que je ne suis pas d'accord avec elles. Je reconnais également qu'il est impossible de porter un jugement absolu ou catégorique — c'est impossible pour eux tout comme pour moi —, parce que c'est la Cour suprême du Canada qui a le dernier mot en matière de constitutionnalité.

Le sénateur Jessiman: Pourquoi ne voulez-vous pas laisser les tribunaux se prononcer?

M. Rock: À mon humble avis, c'est inutile.

Sénateur: J'ai examiné les arguments présentés. J'ai répondu à beaucoup d'entre eux le 24 juin 1994 quand je me suis présenté pour la première fois devant ce comité. J'ai relu la transcription de

asked about the Bill of Rights on that occasion. I pointed out the reasons why, in my view, the Bill of Rights has no application, or if it did have application, why its provisions were respected, because a procedure is in place to safeguard the interests that are contemplated by that bill.

I also answered questions about the rule of law, as that phrase appears in the Constitution. I looked also at the question of the distribution of legislative authority and the principle of when Parliament can deny access to the courts. None of that, in my respectful view, need be changed in light of the evidence you have had from other witnesses. I simply disagree with them.

If we are going to get into the business of measuring the weight to be given to the evidence of witnesses based on who retained them, then I think we should look carefully at in whose interests those people act who came here to quarrel with the constitutionality of that legislation.

Senator Jessiman: As I understand, there was only one, Mr. Monahan, who was engaged by the other side. All of the others were independent persons who were just interested in the law. The Canadian Bar Association did not come here on behalf of anyone except the Canadian Bar Association. You and I both know that; is that not correct?

Mr. Rock: The Canadian Bar Association did not, but you referred to Professor MacKay as someone retained by the government. If we are going to talk about who retained whom, there were a lot of other people retained by particular interests.

Senator Jessiman: There was only one.

You know the wording with which you must comply:

Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of Parliament that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*, —

— and you have not put that in —

— be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgement or infringement of any of the rights or freedoms herein recognized and declared, and in particular, no law of Canada shall be construed or applied so as to

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

That word “person” has been interpreted by the courts to include corporations; you know that.

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: The original bill as drafted, which is now Bill C-28, makes the government the prosecutor, the judge and the jury, and says to these litigants, “If you do not take what we offer you, whatever that might be up to a certain figure, you get

mes déclarations avant de venir ici aujourd’hui. On m’a, à cette occasion, interrogé au sujet de la Déclaration des droits. J’ai signalé pourquoi, à mon avis, celle-ci ne s’applique pas ici ou, si elle était applicable, en quoi ses dispositions sont respectées puisqu’une procédure est prévue pour préserver les intérêts pris en considération dans ce projet de loi.

J’ai également répondu à des questions au sujet de la primauté du droit, au sens où cette expression est employée dans la Constitution. J’ai abordé aussi la question de la distribution des pouvoirs législatifs et des conditions dans lesquelles le Parlement peut refuser l’accès aux tribunaux. À mon humble avis, les déclarations qui ont été faites par d’autres témoins ne justifient aucun changement à ce que j’ai dit à ce moment-là. Je suis simplement en désaccord avec eux.

Si l’importance à accorder aux déclarations des témoins doit dépendre de savoir qui a fait appel à eux, je pense qu’il faudrait examiner soigneusement quels intérêts représentent ceux qui sont venus ici contester la constitutionnalité de ce projet de loi.

Le sénateur Jessiman: À ma connaissance, un seul d’entre eux seulement, M. Monahan, avait été engagé par l’autre bord. Tous les autres étaient des personnes indépendantes simplement intéressées par l’aspect juridique de la question. L’Association du Barreau canadien n’est venue ici parler au nom de personne sinon en son propre nom. Nous le savons tous les deux, n’est-ce pas?

M. Rock: C’est vrai pour l’Association du Barreau canadien, mais vous avez dit que M. MacKay avait été engagé par le gouvernement. Si nous devons dire qui a engagé qui, il y a bien d’autres témoins qui ont été engagés pour défendre des intérêts particuliers.

Le sénateur Jessiman: Il n’y en a eu qu’un.

Vous savez quel texte vous devez respecter:

Toute loi du Canada, à moins qu’une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu’elle s’appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*, ...

— et vous ne l’avez pas indiqué —

...doit s’interpréter et s’appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l’un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression, et en particulier, nulle loi du Canada ne doit s’interpréter ni s’appliquer comme

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

Le terme «personne» a été interprété par les tribunaux comme incluant les sociétés, vous le savez.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Dans sa version originale, ce projet de loi, qui est maintenant le C-28, fait du gouvernement le procureur, le juge et le jury et il dit ainsi aux plaideurs: «Si vous n’acceptez pas ce que nous vous offrons, quel qu’en soit le montant jusqu’à

zero." Do you say that complies with that principle? Are you not depriving a person of a right to a fair hearing when you say, "You cannot go to court. These agreements do not exist"?"

Mr. Rock: Senator, that is what we used to call in my former occupation a jury speech. It is always fun to deliver but I am afraid at the end of the jury speech you have to sit down and look at the facts and the law to determine whether the flights of oratory are justified. In my respectful view, they are not, because these are the facts and this is the law: First, we are not here this morning talking about Bill C-22 or Bill C-28 in its original form.

Senator Jessiman: Yes, sir, we are. That is why we are here.

Mr. Rock: We are also here in the context in which I have said that we are prepared to support amendments that would change the legislation in material respects.

Let us go back and talk about the old bill.

Senator Jessiman: I would like something cleared up. When senator Kirby spoke in the Senate chamber, he said:

...the government would clearly prefer to have Bill C-28 passed in its current form. Point one, full stop. That is the government's clear preference.

I have not said that we will introduce amendments. I said, categorically, that we would introduce them, if you insisted on them.

You have said today that your government is prepared to propose and support amendments. Would you clarify that for us? Is it the government's intention to move these amendments?

Mr. Rock: I think that is up to the Government House Leader of the Senate. I am telling you what we are prepared to support. As to who proposes them, I will leave it up to the House Leader of the Senate.

Let me come back to your question about the Bill of Rights, and let me remind you of what I said in June of 1994 when this issue was raised.

First, the Bill of Rights is not a constitutional document, as you know. It is a guide to interpretation. Second, the courts, which have interpreted the Bill of Rights in the many years since it has been on the books, have made it clear that the "fair hearing" to which you refer is afforded through the parliamentary process, not the kind of due process which is mandated by the Bill of Rights. It is provided by the very procedure in which we are engaged today. So let me make a jury speech, senator.

Senator Jessiman: You are the judge and the jury, so you might as well talk to yourself.

un niveau donné, vous n'aurez rien.» Pensez-vous que c'est en conformité avec le principe ci-dessus? Ne privez-vous pas les gens du droit à une audition impartiale de leur cause quand vous dites: «Vous ne pouvez pas vous adresser aux tribunaux. Ces accords n'existent pas»?

M. Rock: Sénateur, c'est ce que, dans le métier que j'exerçais auparavant, on appelait cela adresser une harangue au jury. On prend toujours plaisir à le faire mais, malheureusement, à la fin de cette harangue, il faut se rasseoir et examiner les faits et les dispositions juridiques pour voir si ces élans oratoires sont justifiés. À mon humble avis, ce n'est pas le cas, car cela ne concorde ni avec les faits, ni avec la teneur de la loi. Premièrement, nous ne parlons pas ici ce matin des projets de loi C-22 ou C-28 sous leur forme originale.

Le sénateur Jessiman: Si, monsieur. C'est pour cela que nous sommes ici.

M. Rock: Notre situation ici est également déterminée par le fait que j'ai dit que nous sommes prêts à appuyer des amendements qui entraîneraient une profonde transformation de ce projet de loi.

Revenons en arrière et parlons de l'ancien projet de loi.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que quelque chose soit clarifié. Lorsque le sénateur Kirby a pris la parole au Sénat, il a déclaré:

...le gouvernement préférerait nettement que le projet de loi C-28 soit adopté sous sa forme actuelle. C'est ce que préférerait le gouvernement.

Je n'ai pas dit que nous allions nécessairement proposer des amendements. J'ai dit catégoriquement que, si vous insistiez, nous en proposerions.

Vous avez dit aujourd'hui que votre gouvernement est prêt à proposer et à appuyer des amendements. Pourriez-vous nous préciser ce que cela veut dire? Le gouvernement a-t-il l'intention de le faire?

M. Rock: Je pense que c'est au leader du gouvernement au Sénat d'en décider. Je vous dis que nous sommes prêts à les appuyer. Je laisse au leader du gouvernement au Sénat le soin de décider qui les proposera.

Je reviendrai à votre question sur la Déclaration des droits en vous rappelant ce que j'ai dit en juin 1994 lorsque cette question a été soulevée.

Premièrement, la Déclaration des droits n'est pas un document constitutionnel, comme vous le savez. C'est un guide d'interprétation. Deuxièmement, les tribunaux, qui ont interprété cette déclaration au cours de la longue période écoulée depuis qu'elle figure dans nos statuts, ont clairement établi que l'«audition impartiale» à laquelle vous faites allusion est offerte par notre système parlementaire et que les modalités exigées par la Déclaration des droits sont offertes par la procédure même à laquelle nous livrons aujourd'hui. Laissez-moi donc haranguer le jury à mon tour, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes à la fois juge et jury, vous pouvez donc vous adresser à vous-même.

Mr. Rock: In this instance, you are the jury.

The fact of the matter is that when the Bill of Rights requires that before any such step is taken there be a fair hearing afforded, the courts have made it clear that that is satisfied. When legislation is put before Parliament; when elected representatives debate that legislation and vote on it; when that vote gives rise to a bill which is then sent to the Senate for consideration by its committee; and when senators then debate and vote on that legislation and take into account all of the interests sought to be protected by the Bill of Rights, that is the fair hearing that is guaranteed by that statute. That is the procedure process that assures that Canadians' rights are guaranteed when legislation is enacted. We have fully complied with those requirements in Bill C-22 and Bill C-28. We are engaged in a fair hearing.

Senator Jessiman: Your own words earlier — and I wish I could repeat them to you — indicated to me that Bills C-28 and C-22 as drafted, unamended, do not comply with the rule of law.

Mr. Rock: That is not right.

Senator Jessiman: I will read back your testimony from today.

Mr. Rock: I quoted from Senator Lynch-Staunton making that decision. I said that I am not here to debate him; I disagree with him. I pointed out that there were many experts before this committee who also felt the same. I am confident that Bills C-22 and C-28, as enacted by the House, are valid and constitutional.

Senator Jessiman: I listened to you and I also listened to you before when we were talking about the lawsuit. You had lost the first round and you were going to appeal. I said to you that in the event that you lose in the Court of Appeal of Ontario, would you consider applying to the Supreme Court of Canada for leave. As you have done so today, you eloquently replied that, "Of course, we are going to win the appeal." You know what happened to that appeal to the Court of Appeal of Ontario.

Mr. Rock: The appeal did not deal with the constitutional aspect of Bill C-22.

Senator Jessiman: I am just suggesting that you may also be wrong.

Mr. Rock: That has been well established.

Senator Jessiman: If the court was of the opinion that the action of this government toward these plaintiffs was such that it was deserving of exemplary, aggravated or punitive damages, then why is the government so concerned? It is not the other side determining this matter, it is the judiciary, one branch of our government. You have the executive and legislative branches, now you are taking over the judiciary. When did that happen? You know the rule when the defendant's conduct is such to merit punishment. If the government's conduct, in the court's opinion,

M. Rock: Dans ce cas-ci, c'est vous qui êtes le jury.

Le fait est que, quand la Déclaration des droits exige une audition impartiale avant que toute mesure de ce type soit prise, les tribunaux ont dit clairement que cette exigence est remplie. Lorsqu'un projet de loi est présenté devant le Parlement, que des représentants élus en débattent et procèdent à un vote, que ce vote est suivi de l'envoi du projet de loi au Sénat en vue de son étude par un comité et que les sénateurs en débattent et procèdent à un vote sur ce projet de loi et prennent en considération tous les intérêts dont la Déclaration des droits veut assurer la protection, cela constitue l'audience impartiale garantie par celle-ci. Voilà le système grâce auquel les droits de la population canadienne sont garantis lorsqu'un projet de loi est adopté. Nous avons tout à fait respecté ces exigences à propos des projets de loi C-22 et C-28. Ce que nous faisons constitue une audition impartiale.

Le sénateur Jessiman: Les termes que vous avez employés précédemment — et je regrette de ne pas pouvoir vous les répéter — m'ont montré que les projets de loi C-28 et C-22, sous leur forme initiale, avant tout amendement, ne respectent pas le principe de la primauté du droit.

M. Rock: Ce n'est pas vrai.

Le sénateur Jessiman: Je relirai vos déclarations d'aujourd'hui.

M. Rock: J'ai cité les propos tenus par le sénateur Lynch-Staunton à cet effet. J'ai dit que je ne suis pas ici pour engager un débat avec lui; je ne suis pas d'accord avec lui. J'ai souligné que de nombreux experts qui se sont présentés devant ce comité étaient également du même avis que moi. Je suis convaincu que les projets de loi C-22 et C-28, tels qu'adoptés par la Chambre des communes, sont valides et constitutionnels.

Le sénateur Jessiman: Je vous ai écouté maintenant et je vous ai également écouté auparavant lorsque vous avez parlé des poursuites judiciaires. Vous aviez perdu en première instance et vous alliez faire appel. Je vous ai demandé si, au cas où vous perdriez devant la Cour d'appel de l'Ontario, vous envisageriez de vous adresser à la Cour suprême du Canada. Comme vous l'avez fait aujourd'hui, vous aviez alors répondu éloquemment: «Bien entendu, nous allons gagner cet appel». Vous savez ce qu'il est advenu de l'appel interjeté devant la Cour d'appel de l'Ontario.

M. Rock: Cet appel ne portait pas sur la constitutionnalité du projet de loi C-22.

Le sénateur Jessiman: Je veux simplement dire qu'il peut vous arriver de vous tromper.

M. Rock: C'est un fait bien établi.

Le sénateur Jessiman: Si le tribunal était d'avis que l'attitude du gouvernement envers ces plaignants était de nature à justifier des dommages-intérêts exemplaires, majorés ou punitifs, pourquoi cela préoccupe-t-il tant le gouvernement? Ce n'est pas l'opposition qui se prononce sur cette question, mais le pouvoir judiciaire, une des composantes de notre gouvernement. Vous disposez du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et vous voulez maintenant vous emparer du pouvoir judiciaire. Quand cela s'est-il passé? Vous connaissez la règle lorsque les actes commis par le

merits punishment or more money for its conduct, then why are you so concerned?

Mr. Rock: My concern is for the taxpayer.

Senator Jessiman: But you have acted badly.

Mr. Rock: The principle and policy of this legislation is to permit recovery of the dollars laid out by those persons involved in this transaction. That is the principle.

Senator Jessiman: For your conduct.

Mr. Rock: The fact is that punitive, exemplary, aggravated and non-pecuniary damages usually take the form of money awarded by the court, not for out-of-pocket expenses by the claimant. It is a windfall to the claimant. The principle and the philosophy of this legislation is: access to the courts is permitted so that persons who have laid out dollars will recover them and so that the taxpayer will not have to pay anything beyond that.

While we are back to jury speeches, I wish to remind you that these are parties who took part in an action that was closed in the shadow of an election.

Senator Lynch-Staunton: Oh, come on!

Mr. Rock: We are speaking to juries here, senator, are we not?

This was done in the context of an election. These parties went forward with a transaction where questions were raised and they were asked to leave the closing until after the election. Notwithstanding that, and in the face of a commitment by the Liberal Party, should it be elected, to review and set the contract aside, they went ahead. Those are the people who want to have punitive windfalls. I say that the taxpayers should not have to pay for it. That is why it is contained in the legislation.

Senator Jessiman: Punitive damages are awarded to make an example to deter others from committing the same tort. They want the next government and the one after that not to do what you are doing with this bill.

Mr. Rock: I hope it will never again occur that parties will go ahead and close a transaction on which questions have been raised days before an election, knowing that the party vying for office had committed to set it aside if elected. I would hope that would never happen again.

Translation]

Senator Beaudoin: Mr. Minister, I want to ask you a question on clause 8. One of the exclusions in clause 8 relates to investments.

There hasn't been much talk about that as yet. Yesterday, Mr. James McIlroy appeared before this committee and he stated that Canada is bound by NAFTA. It is an international treaty. The word "investment" is described under article 1139 of this agreement in a legally broad and liberal manner.

défendeur sont de nature à justifier une sanction. Si les actes commis par le gouvernement sont, de l'avis du tribunal, passibles d'une sanction ou justifient l'accord d'une indemnité, pourquoi êtes-vous si préoccupé?

M. Rock: Je me préoccupe des contribuables.

Le sénateur Jessiman: Mais vous êtes mal conduit.

M. Rock: Le principe sur lequel repose ce projet de loi est de permettre aux personnes impliquées dans cette transaction de récupérer l'argent qu'elles ont dépensé. C'est tout.

Le sénateur Jessiman: À cause de ce que vous avez fait.

M. Rock: Le fait est que des dommages punitifs, exemplaires, majorés et non pécuniaires se traduisent généralement par le versement d'une somme d'argent déterminée par le tribunal et non pas par le remboursement des dépenses encourues par le requérant, pour qui cela représente un gain fortuit. Le principe de ce projet de loi est de permettre aux personnes qui ont dépensé de l'argent de s'adresser aux tribunaux pour le récupérer et de faire en sorte que les contribuables n'aient rien de plus à payer.

Puisque nous en sommes à nouveau aux harangues, je voudrais vous rappeler qu'il s'agit de parties qui ont participé à une transaction conclue sous les auspices d'une campagne électorale.

Le sénateur Lynch-Staunton: Enfin, voyons!

M. Rock: Nous sommes en train de haranguer le jury, sénateur, n'est-ce pas?

Cela s'est fait dans le contexte d'une campagne électorale. Ces parties ont conclu cette transaction alors que des questions avaient été soulevées et qu'on leur avait demandé d'attendre que les élections aient eu lieu. Malgré cela, et conscients du fait que le Parti libéral s'était engagé, s'il était élu, à examiner ce contrat et à en suspendre l'application, elles sont allées de l'avant. Voilà les gens qui veulent bénéficier d'un gain fortuit punitif. Je dis que les contribuables ne devraient pas avoir à financer cela. Voilà pourquoi cela figure dans le projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Des dommages punitifs sont accordés pour l'exemple afin de dissuader d'autres personnes de se comporter de la même façon. Il s'agit d'empêcher le prochain gouvernement et celui qui le suivra de faire ce que vous faites avec ce projet de loi.

M. Rock: J'espère qu'il n'arrivera plus jamais que des parties aillent de l'avant et concluent une transaction à propos de laquelle des questions ont été soulevées quelques jours avant une élection en sachant que le parti briguant les suffrages s'est engagé à en suspendre l'application s'il était élu. J'espère bien que cela ne se reproduira plus.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, j'ai une question à vous poser au sujet de l'article 8. Une des exclusions de l'article 8 porte sur les investissements.

Nous en n'avons pas beaucoup parlé jusqu'à maintenant. Hier, M. James McIlroy a comparu devant notre comité et il disait que le Canada est lié par l'ALÉNA. C'est un traité international. Le mot «investissement» est décrit à l'article 1139 de cet accord de façon assez généreuse et libérale sur le plan juridique.

He believes that if clause 8(2)(d) remains as it is now, it might be concluded that Canada doesn't live up to its commitments under NAFTA.

We've already heard this argument. Since it was brought up again and we heard some experts on this, I wondered if your amendment as proposed and as drafted would not be in conflict with an international treaty to which Canada is a signatory.

What is the impact of the exclusion as well as the impact on the international scene?

[English]

Mr. Rock: As I understood Mr. McIlroy's presentation, he was taking the position that what has occurred here constitutes an expropriation. Therefore, it is caught by NAFTA. NAFTA requires that certain compensation be available on expropriation by government. As I understand his testimony, that was substantially his point.

Senator Beaudoin: You disagree that it is a question of expropriation. The fact is that if this bill is adopted as amended, it will bind all Canadian citizens and may also bind American or Mexican investors. They would be precluded from claiming damages for their investments. It is not that clear-cut.

There may be two points of view, but, *prima facie*, there is certainly something in that argument that must be considered. Since it is a legal question, I ask that question of the Minister of Justice. You may ask the question to another minister, but as far as legality is concerned, it falls under the purview of the Minister of Justice.

Mr. Rock: I am happy to answer it. I know Mr. Jim McIlroy. He is a good lawyer. He trained at my law firm in Toronto. I did not read his testimony, but I had a summary of it presented to me. On this point, I must disagree with him.

His observation was that this constitutes an expropriation and, therefore, certain rights arise for an American, a participant in the consortium, who, under NAFTA, should be entitled to compensation.

Let me make the following points as to why I disagree with that interpretation: First, an expropriation by its very nature requires a government to take something. That is what expropriation is about. No such taking occurred in this instance. Indeed, the very court that we were talking about earlier, in response to Senator Jessiman's question, made the finding that on December 3, 1993, there was a repudiation of this agreement and on December 13 the other parties accepted that repudiation.

This is not an instance in which the interests of the party were taken by government. The interests came to an end by reason of principles of domestic law governing contract, so expropriation does not arise. It was quite independent of government's legislative initiative and indeed the court, in a subsequent judgment, declared that the plaintiffs no longer had any registrable interests in the land because their interest was entirely extin-

Il croit que si nous laissons l'article 8(2)d) telle qu'il est présentement, nous pourrions conclure que le Canada va contre ses engagements dans l'accord de l'ALÉNA.

Nous avons déjà entendu cet argument. Comme il est revenu et que les experts ont été entendus là-dessus, je me suis demandé si votre amendement tel que proposé et tel que libellé n'irait pas à l'encontre d'un traité international que le Canada a signé.

Quelle est la portée de l'exclusion ainsi que l'impact sur le plan international?

[Traduction]

M. Rock: Si j'ai bien compris l'exposé de M. McIlroy, il affirmait que ce qui s'est produit ici constitue une expropriation et tombe donc sous le coup de l'ALÉNA. Celle-ci exige qu'une indemnisation soit prévue en cas d'expropriation par le gouvernement. Si j'ai bien compris sa déposition, c'est en gros ce qu'il voulait dire.

Le sénateur Beaudoin: Vous contestez qu'il s'agisse d'une expropriation. Le fait est que, si ce projet de loi est adopté tel que modifié, il sera contraignant pour tous les citoyens canadiens et peut-être également pour les investisseurs américains ou mexicains qui ne pourraient pas réclamer des dommages-intérêts pour leurs investissements. Ce n'est pas tout à fait clair.

Il y a peut-être deux façons de voir les choses mais, au premier abord, cette argumentation contient certainement certains éléments qui méritent réflexion. Puisqu'il s'agit d'une question juridique, je pose la question au ministre de la Justice. Vous pouvez la poser à un autre ministre mais, pour ce qui est de sa légalité, c'est quelque chose qui est du ressort du ministre de la Justice.

M. Rock: Je suis heureux d'y répondre. Je connais M. Jim McIlroy. C'est un bon avocat. Il a fait un stage dans mon cabinet d'avocats à Toronto. Je n'ai pas lu sa déposition, mais on m'en a communiqué un résumé. Sur ce point-là, je ne suis pas d'accord avec lui.

Il a dit que cela constitue une expropriation et qu'il en découle donc certains droits pour un Américain membre du consortium qui, en vertu de l'ALÉNA, aurait droit à un dédommagement.

Je vais vous expliquer pourquoi je ne suis pas d'accord avec cette interprétation. En premier lieu, pour qu'il y ait expropriation, il faut fondamentalement que le gouvernement prenne quelque chose. C'est cela, une expropriation. Rien de tel ne s'est produit dans ce cas-ci. En fait, le tribunal dont nous avons précisément parlé tout à l'heure, suite à la question du sénateur Jessiman, a statué, le 3 décembre 1993, que cet accord avait été résilié et, le 13 décembre, que les autres parties avaient accepté cette résiliation.

Dans ce cas-ci, les intérêts détenus par la partie concernée n'ont pas été saisis par le gouvernement. Ils ont cessé d'exister à cause des principes du droit national régissant les contrats et il n'est donc pas question d'expropriation. Cela s'est fait tout à fait indépendamment de l'initiative législative gouvernementale et, dans un jugement ultérieur, le tribunal a même déclaré que les plaignants ne possédaient aucun intérêt enregistrable dans le

guished with the acceptance of the repudiation. So the condition precedent does not exist; namely an expropriation.

However, even if there was an expropriation, and let us assume there was for the sake of argument, neither the Free Trade Agreement nor NAFTA affects this event because in December of 1993, NAFTA had not come into effect. It came into effect on January 1, 1994. All the relevant events took place before NAFTA came into effect.

Obviously, the Free Trade Agreement does not regulate Bill C-28 because that has long since been dead. In any event, even assuming again an expropriation, which I say did not take place, compensation by international arbitral tribunals in such circumstances rarely, if ever, involves the award of future lost speculative profits. For all of those reasons, there is no foundation to the suggestion that NAFTA or any other international accord is engaged and that Mr. McIlroy's client or anyone else is being deprived of entitlements under such treaties.

Senator Beaudoin: So in your opinion it would have no application in that precise case?

Mr. Rock: There is no expropriation and NAFTA was not in effect, in any event, at the time the events took place.

Senator MacDonald: Mr. Minister, there is, as we all know, established procedure in Parliament whereby if a bill — in this case Bill C-22 — dies because of prorogation, within a certain length of time it can be revived and taken up at the exact stage where it was left at the time of prorogation. It enables the House of Commons to skip first reading, second reading, committee, report stage and passage, and the Senate to pick it up at the same stage it was before prorogation.

The only difference between Bill C-22 and Bill C-28 is the number. Clause 9 of the unamended bill which we have before us states that no one is entitled to any compensation. I am curious to know why, when the bill was given second reading in the Senate, Senator Kirby spent a great deal of time explaining all the amendments which it is intended will be proposed.

Also, when the bill was referred to this committee again, the clerk sent us a message, before our first meeting, which stated: "Please find enclosed a copy of the amendments to Bill C-28 to be proposed by the Liberal senators." You are now before us explaining these amendments but saying, in answer to some of our concerns, that we should not worry, we have access to the courts for general damages. I will not talk about any of the other restrictions.

terrain puisque cet intérêt avait été totalement abrogé par l'acceptation de la résiliation. On ne se trouve donc pas en présence d'une condition suspensive puisqu'il n'y a pas d'expropriation.

Toutefois, même s'il y avait eu expropriation, et supposons que tel ait été le cas pour faciliter la discussion, ni l'Accord de libre-échange ni l'ALÉNA n'entreraient en jeu, puisqu'en décembre 1993, l'ALÉNA n'était pas encore entré en vigueur. Il n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} janvier 1994. Tous les événements pertinents ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

De toute évidence, le projet de loi C-28 ne tombe pas sous le coup de l'Accord de libre-échange, puisqu'il n'est plus en vigueur depuis longtemps. Quoi qu'il en soit, même si l'on suppose à nouveau qu'il y a eu expropriation, alors que je dis bien que ce n'est pas le cas, l'indemnisation prononcée par un tribunal d'arbitrage international dans de telles circonstances n'inclut pratiquement jamais les futurs profits spéculatifs non réalisés. Pour toutes ces raisons, la notion d'une éventuelle application de l'ALÉNA ou d'un quelconque autre accord international est sans fondement, de même que le fait que le client de M. McIlroy ou qui que ce soit d'autre serait privé des droits que lui confèreraient de tels traités.

Le sénateur Beaudoin: Donc, à votre avis, cela ne s'appliquerait pas dans ce cas précis?

M. Rock: Il n'y a pas eu expropriation et l'ALÉNA n'était pas en vigueur, quoi qu'il en soit, au moment où les événements se sont produits.

Le sénateur MacDonald: Monsieur le ministre, il existe, comme nous le savons tous, au Parlement, une procédure établie selon laquelle si un projet de loi — dans ce cas-ci, le projet de loi C-22 — meurt à cause de la prorogation, il peut être présenté à nouveau dans un certain délai et son étude peut reprendre au point exact où elle avait été interrompue au moment de la prorogation. Cela permet à la Chambre des communes de sauter la première lecture, la deuxième lecture, le comité, l'étape du rapport et l'adoption et le Sénat peut reprendre son étude au point où elle en était avant la prorogation.

La seule différence entre les projets de loi C-22 et C-28 est leur numéro. L'article 9 du projet de loi non modifié que nous avons devant nous déclare que personne n'a droit à une quelconque indemnisation. Je me demande pourquoi, lorsque le projet de loi a été étudié en deuxième lecture au Sénat, le sénateur Kirby a passé énormément de temps à expliquer tous les amendements censés être proposés.

Donc, lorsque le projet de loi a été renvoyé à nouveau à ce comité, le greffier, avant notre première réunion, nous a envoyé un message disant: «Veuillez trouver ci-joint un exemplaire des amendements au projet de loi C-28 qui seront proposés par les sénateurs libéraux». Vous êtes maintenant devant nous, en train d'expliquer ces amendements, tout en disant, en réponse à certaines de nos préoccupations, que nous n'avons pas de souci à nous faire, car nous pouvons nous adresser aux tribunaux pour solliciter des dommages-intérêts généraux. Je ne parlerai pas des autres restrictions.

You used the words "material respects." Yet, in answer to Senator Lynch-Staunton, you said "no substantive difference." Is there not a substantive difference? If there is, why did you not bring in a new bill?

Mr. Rock: As I stated at the outset, it is now two years since my first of three appearances before this committee on this matter. This bill is well known to senators. It has been debated for some time in great detail. A great deal of evidence has been heard. When Parliament prorogued, the process, which had taken almost two years to get to the stage it had reached, came to an end. By the procedure you have described — the motion to reinstate when Parliament resumed — we were able to go back to where we were and to go forward from there.

Why would we let an artificial event like the prorogation of Parliament and its procedural consequences require us to repeat a process in the House of Commons when we can simply take up from where we left off? We all know the issues and the concerns. We now have proposed amendments to deal with those concerns and we can go on from there. In the interests of the public and getting on with the business of government, it seems to us appropriate to do that.

Senator MacDonald: I can understand your impatience. I suggest that you are rushing the fences a bit and that there is a material difference between Bill C-22 and Bill C-28. Your department prepared these amendments some time ago.

Mr. Rock: The House of Commons will have every opportunity, senator, if and when they receive it, to consider the amended bill. As I understand the process of Parliament, at which I am not long experienced, that is what will occur. If this committee and the entire Senate accept amendments to the bill, it will go back to the house for acceptance. The house will have the opportunity to consider the bill as amended.

As to whether it is materially different, I guess that is in the eye of the beholder. My earlier point was that we started off with legislation which was intended to achieve the purpose of protecting the taxpayer from claims arising from these contracts. We are still in that position. We have proposed changes which would allow access to the courts for defined purposes, but the fundamental principle remains the same.

Senator Doyle: Welcome, Mr. Minister. You were discussing just a few minutes ago the reasons the government has chosen to act in this manner. You repeated several times the words "supremacy of Parliament". You said that the government is not a private interest. You said that we are talking about \$600 million and that in that matter the government is acting for the public; that the government's action is on behalf of the taxpayers.

Six hundred million dollars is a lot of money, but what minimum would be required to have this kind of unexpected action taken by Parliament with a dollar value attached to it? You

Vous avez utilisé l'expression «profonde transformation». Or, en répondant au sénateur Lynch-Staunton, vous avez dit qu'il n'y avait pas une «différence importante». N'y en a-t-il pas une? Si c'est le cas, pourquoi n'avez-vous pas présenté un nouveau projet de loi?

M. Rock: Comme je l'ai déclaré au début, la première de mes trois comparutions à ce sujet devant ce comité a eu lieu il y a déjà deux ans. Les sénateurs connaissent bien ce projet de loi. On en débat de façon détaillée depuis un certain temps. Beaucoup de témoignages ont été entendus. Lorsque la prorogation a eu lieu, la procédure qui était en cours depuis deux ans a été interrompue. En procédant comme vous l'avez indiqué — en proposant la réinscription au feuillet au moment où le Parlement a repris ses travaux —, nous avons pu revenir au point où nous en étions restés et avancer à partir de là.

Pourquoi devrions-nous, à cause d'un événement artificiel comme la prorogation du Parlement et ses conséquences en matière de procédure, recommencer tout ce qui avait été fait à la Chambre des communes, alors que nous pouvons simplement reprendre l'étude de ce texte au point où nous l'avions laissée? Nous connaissons tous les problèmes et les préoccupations en jeu. Nous avons maintenant proposé des amendements pour répondre à ces préoccupations et nous pouvons avancer à partir de là. Il me paraît approprié d'agir ainsi pour mieux servir la population et nous acquitter de nos responsabilités gouvernementales.

Le sénateur MacDonald: Je peux comprendre votre impatience. À mon avis, vous précipitez un peu les choses et il y a une différence concrète entre le projet de loi C-22 et le C-28. Votre ministère a préparé ces amendements il y a quelque temps.

M. Rock: La Chambre des communes aura tout loisir, sénateur, d'étudier le projet de loi modifié quand elle le recevra. Si je comprends bien la procédure parlementaire, dont je n'ai qu'une expérience limitée, c'est ce qui va se produire. Si ce comité et l'ensemble du Sénat acceptent les amendements au projet de loi, il sera à nouveau soumis à la chambre, qui aura l'occasion de l'étudier sous sa forme modifiée.

Quant à savoir s'il y a des différences concrètes, je pense que c'est une question de point de vue. Je disais précédemment que nous avons initialement présenté un projet de loi qui visait à protéger les contribuables contre les réclamations découlant de ces contrats. Telle est toujours notre intention. Nous avons proposé des changements qui permettraient de s'adresser aux tribunaux à des fins déterminées, mais le principe fondamental n'a pas changé.

Le sénateur Doyle: Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Nous parlions il y a quelques minutes des raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé d'agir ainsi. Vous avez parlé à plusieurs reprises de la «primauté du Parlement». Vous avez dit que le gouvernement ne représente pas des intérêts privés. Vous avez dit qu'une somme d'environ 600 millions de dollars est en jeu et que, dans cette affaire, le gouvernement agit au nom de la population et des contribuables.

Une somme de 600 millions de dollars représente beaucoup d'argent, mais quelle serait la somme minimale nécessaire pour que le gouvernement prenne une initiative inattendue de ce genre?

attached \$600 million, saying it was an amount you could not afford and that you had to act on behalf of the taxpayer. Would the minimum amount be \$300 million; would it be \$2?

I am getting to a question of principle. At what point does a light go on and you say, "That will do more harm to taxpayers than it will do good to the justice system to leave things as they are"?

Mr. Rock: The policy decision to proceed with this legislation was not based on the amount of dollars for which we would be sued. It was a policy decision that, in the circumstances of this contract, actions ought not to be permitted and, according to the amendments, only certain kinds of damages should be permitted. It was not arrived at by counting up the number of dollars for which we might be sued.

Senator Doyle: It still had a dollar application, though. There was an amount.

Mr. Rock: The plaintiffs are claiming between \$600 million and \$700 million. That is a fact.

Senator Doyle: That matter is before the courts.

Mr. Rock: Yes.

Senator Doyle: I have here a copy of the *House of Commons Debates* for May 31 of this year. A question was asked of the Minister of Transport having to do with the anticipated profits of the consortium that was going to produce Pearson airport. It was replied to by Mr. Stan Keyes who is the parliamentary secretary to the Minister of Transport.

He said:

Mr. Speaker, the government is facing a lawsuit in Toronto on this issue. It would be entirely inappropriate for me to comment on the particulars of this case at this time, save to say...

He is invoking again the fact that this is a matter before the courts, not a matter for discussion and that money is at the root of the court action and therefore we cannot talk about it. Yet, we have talked about money and its application here this morning gain.

It seems to us, and perhaps we are being overly sensitive, that all our arguments in these late days of examining this legislation, we are getting an alternative to "Here is a money answer;" or, "No, you can't have an answer because it is before the courts". Yet, you say this morning that it is not a great concern in the way in which it is before the courts because you have given reasons for your actions and they are quite straightforward.

Is Mr. Keyes wrong? Should questions not be asked? Is that not imitation on what we are doing here?

Mr. Rock: It is a question to which the parliamentary secretary was responding, senator. I was in the House of Commons that day. He sits behind me. The question went something like this: "Here is the evidence before the court based on a report as to what should be awarded as damages, or what

Vous avez parlé de 600 millions de dollars, en disant que c'était une dépense que vous ne pouviez pas vous permettre et que vous deviez agir au nom des contribuables. Le montant minimal serait-il de 300 millions de dollars, de deux dollars?

J'en arrive à une question de principe. À quel moment y a-t-il une lumière qui s'allume et dites-vous: «Ne pas intervenir porterait plus préjudice aux contribuables que cela ne serait bénéfique au système judiciaire»?

M. Rock: La décision politique de présenter ce projet de loi ne reposait pas sur le montant qui pourrait être réclamé dans une poursuite judiciaire. Nous avons décidé que, vu les circonstances dans lesquelles ce contrat avait été conclu, certaines mesures n'étaient pas acceptables et, conformément aux amendements, seules certaines sortes de dommages-intérêts devraient être autorisées. Nous ne sommes pas arrivés à cette décision en calculant combien de dollars on pourrait nous réclamer.

Le sénateur Doyle: Cela avait néanmoins une application monétaire. Il était question d'un certain montant.

M. Rock: Les plaignants réclament entre 600 millions et 700 millions de dollars. C'est un fait.

Le sénateur Doyle: La question est devant les tribunaux.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Doyle: J'ai ici un exemplaire des *Débats de la Chambre des communes* du 31 mai de cette année. Une question a été posée au ministre des Transports au sujet des profits prévus par le consortium qui allait gérer l'aéroport Pearson. C'est M. Stan Keyes, secrétaire parlementaire auprès du ministre des Transports, qui y a répondu.

Il a déclaré:

Monsieur le président, une action en justice a été intentée contre le gouvernement, à Toronto, relativement à cette question. Il serait tout à fait contre-indiqué que je parle des détails de cette affaire pour l'instant, si ce n'est pour dire...

Il invoque à nouveau le fait que cette affaire est devant les tribunaux, qu'on ne peut donc pas en discuter et que la procédure engagée ne porte pas sur une question d'argent et qu'on ne peut donc pas en parler. Or, nous avons à nouveau parlé de cet aspect monétaire ici ce matin.

Il nous semble, et nous sommes peut-être trop sensibles, qu'en cette phase tardive de l'étude de ce projet de loi, on répond toujours à nos arguments en disant soit «Voici une réponse monétaire» ou «Non, nous ne pouvons pas vous répondre parce que la question est devant les tribunaux». Or, vous nous dites ce matin que les poursuites engagées ne vous préoccupent guère parce que vous avez expliqué les raisons des initiatives que vous avez prises et qu'elles sont très simples.

M. Keyes a-t-il tort? Ne devrait-on pas poser de questions? Cela ne limite-t-il pas ce que nous pouvons faire ici?

M. Rock: C'est le secrétaire parlementaire qui a répondu à cette question, sénateur. J'étais à la Chambre des communes ce jour-là. Il est assis derrière moi. La teneur de cette question était, en gros, la suivante: «Voici la preuve présentée au tribunal sur la base d'un rapport relatif aux dommages-intérêts qui devraient être

the loss of future profits were. What is the government's position on that?" I agree with Mr. Keyes that it is not appropriate for us to get into that aspect of the subject because the matter is before the court, and it is for the court to determine. However, I think that is quite proper.

Senator Doyle: May I read the question? It states:

Mr. Speaker, for the last two years the Liberals' explanation for cancelling the Pearson airport development contract was that the developer's profits would have been excessive. Now the government has admitted that the potential profits were far from excessive. In fact, the Liberals in a court of law are stating —

His question was based on what had been policy for two years. Only as an afterthought does he say that that has been cited in court.

Mr. Rock: I think the parliamentary secretary took the question to invite a comment on the evidence before the court. That is why he said he did not think it was appropriate to comment.

Senator LeBreton: In this exchange in Parliament Mr. Keyes was asked a question by Mr. Gouk about what seems to be conflicting evidence now before the court in Toronto. We went through an inquiry last summer when Messrs Nixon, Goudge and Crosbie were claiming that there would be excessive profits. Justice officials, obviously, were hired to contradict that amount.

Mr. Keyes went on to say at that time:

The government has a responsibility to the Canadian taxpayer to test the validity of that claim. To that end, the government retained the experts who provided the government with the correct advice on the plaintiff's case.

My question is this: Are these officials that you, the Minister of Justice, hired to give the "correct" advice; or were Messrs Goudge, Nixon and Crosbie giving the government's view of what was before the Pearson inquiry?

Mr. Rock: I must say, Madam Chair, I am taken aback somewhat by the line of questioning. I had understood in preparing myself to appear today that the interests of the senators was not in any way on the compensation to be awarded to the claimants. Indeed, the record is replete with references by various honourable senators to just that point. For example, in my preparation for this appearance, for example, I read that Senator Lynch-Staunton said in July, 1994:

I want to say at the outset that our interest in this bill is as the committee chairman has stated. It has nothing to do with compensation itself. We are completely indifferent to whether or not the claimants are entitled to compensation, the amount of compensation, or on what it is based. That is their

accordés ou au montant des profits non réalisés. Quelle est la position du gouvernement à ce sujet?» Je suis d'accord avec M. Keyes pour dire que nous ne devrions pas aborder cet aspect de l'affaire parce qu'un tribunal en est saisi et c'est lui qui doit se prononcer. Toutefois, je pense que c'est tout à fait acceptable.

Le sénateur Doyle: Puis-je lire la question? Son libellé est le suivant:

Monsieur le président, pendant deux ans, les libéraux ont dit, pour justifier l'annulation des accords concernant le réaménagement de l'aéroport Pearson, que les bénéfices des promoteurs auraient été excessifs. Le gouvernement a maintenant reconnu que les bénéfices potentiels étaient loin d'être excessifs. En fait, devant un tribunal, les libéraux prétendent...

Sa question était fondée sur la politique en vigueur depuis deux ans. C'est seulement après coup qu'il ajoute qu'il a été question de cela devant un tribunal.

M. Rock: Je pense que le secrétaire parlementaire a vu dans cette question une invitation à commenter la preuve présentée au tribunal. Voilà pourquoi il a dit que tout commentaire lui paraissait contre-indiqué.

Le sénateur LeBreton: À ce moment-là, au Parlement, M. Gouk a posé à M. Keyes une question au sujet des preuves apparemment contradictoires présentées au tribunal à Toronto. Il y a eu, l'été dernier, une enquête au cours de laquelle MM. Nixon, Goudge et Crosbie ont prétendu qu'il y aurait des profits excessifs. Les fonctionnaires du ministère de la Justice, de toute évidence, ont été chargés de contester ce chiffre.

M. Keyes a ajouté ensuite:

Le gouvernement a une responsabilité envers les contribuables canadiens, qui consiste à contester le bien-fondé de cette demande. À cette fin, il a retenu les services de spécialistes pour le conseiller sur la validité des prétentions des demandeurs.

Ma question est la suivante: s'agit-il de fonctionnaires dont vous-même, en tant que ministre de la Justice, avez retenu les services pour vous «conseiller», ou bien MM. Goudge, Nixon et Crosbie exprimaient-ils le point de vue du gouvernement au sujet des questions étudiées dans le cadre de l'enquête sur l'aéroport Pearson?

M. Rock: Je dois dire, madame la présidente, que je suis quelque peu surpris par ce genre de questions. En préparant ma comparution d'aujourd'hui, je pensais que les sénateurs ne s'intéressaient aucunement au dédommagement devant être accordé aux requérants. C'est en fait quelque chose que divers honorables sénateurs ont indiqué à de multiples reprises. C'est ainsi que, en me préparant avant de comparaître aujourd'hui, j'ai lu les propos tenus par le sénateur Lynch-Staunton en juillet 1994:

Je tiens à reprendre, dès le départ, les propos du président du comité concernant l'intérêt que nous portons à ce projet de loi, et je suis d'accord avec lui. Nos inquiétudes n'ont rien à voir avec l'indemnisation elle-même. Nous sommes tout à fait indifférents au fait que les requérants aient droit ou non à

problem. Our problem is understanding the constitutionality of this bill or some of its clauses —

On July 5, 1994, the same honourable senator said:

One cannot repeat enough that we do not seek compensation for anyone. We have no interest in claims, whatever their nature.

Then, on October 5 of 1994, the honourable senator said:

Can anyone in this chamber, in the other place, or anywhere else for that matter, find one shred of evidence that the Senate's stand on Bill C-22 is prompted by the financial interests of the parties prejudiced by it? How many times must I state that we have no interest in the outcome of the claims, any claims? How many times must I say that we do not support or condemn them; that we are unaware of and indifferent to their validity; and that we have no stake, either personal or political, in how any claim is assessed.

In that context, I am taken aback that there are questions about how much should be awarded to the claimants in this lawsuit, quite apart from the constitutionality and the legality of the legislation which is now before this committee.

Senator LeBreton: With respect, Mr. Minister, you were the one who injected into these discussions the fact that you had to protect the Canadian taxpayer. From the very beginning we have argued on the constitutionality of the legislation. You were the one who brought this matter up. I was simply asking the question: Why is it that the officials under your jurisdiction as minister have given us one stance when we were dealing with the matter before Parliament and the Pearson inquiry and yet another stance when it was before the courts? I am simply quoting what your parliamentary secretary said about "correct advice" on May 31, 1996.

Mr. Rock: Madam Chair, it was as recent as May 15 of this year in the Senate on second reading debate of the bill that senator Lynch-Staunton said that.

Because figures on compensation had been mentioned, he —

is referring to Senator Kirby

— assumes, suddenly, that someone is concerned about the level of compensation. That was never the concern.

Let me repeat, I hope for the last time: Whatever the nature of the damages, whatever the amount claimed, whatever the validity of the claims, whatever the arguments to support them, let the consortium take care of itself when it comes to supporting those claims. Our concern is that every Canadian citizen who has a dispute and who wants to get satisfaction and remedy should be allowed to do so before a third party.

Senator LeBreton: Absolutely.

une indemnisation, au montant de l'indemnisation, pas plus que nous préoccupons des motifs qui justifieraient un tel dédommagement. C'est leur problème. Notre problème, c'est de saisir la constitutionnalité de ce projet de loi ou de certaines de ses dispositions...

Le 5 juillet 1994, le même honorable sénateur a déclaré:

On ne répètera jamais assez que nous cherchons pas à obtenir un dédommagement pour qui que ce soit. Nous ne nous intéressons pas aux réclamations, quelle qu'en soit la nature.

Ensuite, le 5 octobre 1994, l'honorable sénateur a déclaré:

Y a-t-il quelqu'un dans cette Chambre, à l'autre endroit ou n'importe où ailleurs, qui peut trouver la moindre preuve que la position du Sénat à l'égard du projet de loi C-22 est suscitée par les intérêts financiers des parties lésées par cette mesure? Combien de fois dois-je répéter que nous n'avons aucun intérêt dans l'aboutissement des demandes d'indemnisation, quelles qu'elles soient? Combien de fois dois-je dire que nous ne les appuyons ni ne les condamnons et que nous n'avons aucun intérêt personnel ou politique dans la méthode d'évaluation de toute demande d'indemnisation.

Dans ce contexte, je suis surpris qu'il y ait des questions au sujet du montant qui devrait être accordé aux plaignants, indépendamment de la constitutionnalité et de la légalité du projet de loi qu'étudie maintenant ce comité.

Le sénateur LeBreton: Si vous me le permettez, monsieur le ministre, c'est vous qui avez introduit dans ces discussions le fait que vous deviez protéger les contribuables canadiens. Depuis le début, nous contestons la constitutionnalité de ce projet de loi. C'est vous qui avez soulevé cette question. Je vous demandais simplement pourquoi les fonctionnaires qui relèvent de vous en tant que ministre ont argumenté d'une certaine façon lorsque l'affaire a été traitée par le Parlement et l'enquête Pearson et d'une autre façon devant les tribunaux? Je cite simplement ce que votre secrétaire parlementaire a dit, le 31 mai 1996, au sujet des gens retenus pour vous «conseiller».

M. Rock: Madame la présidente, le sénateur Lynch-Staunton a déclaré cela pas plus tard que le 15 mai de cette année au cours du débat de deuxième lecture du projet de loi au Sénat.

Comme on a fait état de données sur l'indemnisation, il...

il s'agit du sénateur Kirby

... suppose, soudainement, que l'on se préoccupe du niveau de l'indemnisation. Cela n'a jamais été le problème.

Je répète, pour la dernière fois j'espère: quelle que soit la nature des dommages, quel que soit le montant réclamé, quelle que soit la validité des réclamations, quels que soient les arguments invoqués à l'appui de ces dernières, laissons le consortium faire valoir lui-même ces réclamations. Notre préoccupation, c'est que tout citoyen canadien voulant avoir gain de cause et obtenir réparation dans un différend devrait pouvoir le faire devant une tierce partie.

Le sénateur LeBreton: Absolument.

Mr. Rock: I thought it would be crystal-clear that the concern here is not with the amount claimed for compensation, or what the witnesses might say about compensation, or how much will be awarded.

Senator Grafstein: If anything is to be awarded.

Mr. Rock: That is up to the court. Surely, we are focusing here on constitutional and legal issues, which is why I am somewhat taken aback by this line of questioning.

Senator LeBreton: My question was not about the amount of compensation. My question was: Was it you and your department who hired these people to provide what your parliamentary secretary claims now is the "correct advice" on the plaintiff's case?

Mr. Rock: This has everything to do with compensation. The honourable senator is now asking about the amounts of compensation being claimed or how much they ought to be.

Senator LeBreton: I was asking if it was "correct advice."

Mr. Rock: I was told that that is not a matter of interest to honourable senators.

Senator Doyle: You have been referring through the course of your testimony this morning to certain aspects of the law being known to all the parties concerned on certain dates. What is the status of this bill at the moment? It is not law.

Mr. Rock: No.

Senator Doyle: In other words, law will not flow from Bill C-28 — or however it is known by the time we finally pass it — until it has passed both Houses, been given Royal Assent and, what is more, proclaimed.

Mr. Rock: Yes.

Senator Doyle: Therefore, when we talk about whether this party knew or that party knew what the rules were, they will not really know until the rules have been finalized.

Mr. Rock: This legislation will not become law until it is passed by both Houses and has received Royal Assent and has been proclaimed into force.

Senator Doyle: Therefore, the rules as they applied two years ago are still in effect.

Mr. Rock: I think the reference I made was that the parties may have known about the policy decision taken by government and the intention of government. You are quite right, senator; this bill will not become law until after all of the procedures have been followed. That is the fair process as required by the Bill of Rights.

Senator Grafstein: I have not had an opportunity to carefully examine all the evidence to date, Mr. Minister, but my question is related to the Crown's right in any action which might arise as a result of this legislation. Does this legislation prevent the Crown from claiming costs or counter-claiming against the

M. Rock: Je pensais qu'il serait parfaitement clair que ce qui vous préoccupe n'est pas le montant de l'indemnité réclamée, ni ce que les témoins pourraient dire au sujet de ces indemnités ou du montant qui sera accordé.

Le sénateur Grafstein: Si des dommages-intérêts sont accordés.

M. Rock: C'est au tribunal d'en décider. Nous mettons ici certainement l'accent sur des questions constitutionnelles et juridiques et c'est pourquoi je suis quelque peu surpris par ce genre de question.

Le sénateur LeBreton: Je ne vous interrogeais pas au sujet du montant des dommages-intérêts. Je vous demandais si c'est vous-même et votre ministère qui avez engagé ces gens-là pour, comme le dit maintenant votre secrétaire parlementaire, vous «conseiller» sur la validité des prétentions des demandeurs.

M. Rock: C'est directement relié aux dommages-intérêts. L'honorable sénateur pose maintenant une question au sujet des sommes réclamées en dommages-intérêts ou de ce que devrait être leur montant.

Le sénateur LeBreton: Je vous demandais comment on vous avait «conseillé.»

M. Rock: On m'a dit que ce n'est pas une question qui intéresse les honorables sénateurs.

Le sénateur Doyle: Tout au long de votre déposition de ce matin, vous avez parlé de certains aspects juridiques connus de toutes les parties concernées à certaines dates. Où en est ce projet de loi à l'heure actuelle? Il n'a pas encore force de loi.

M. Rock: Non.

Le sénateur Doyle: En d'autres termes, le projet de loi C-28 — qu'il ait ou non changé de nom au moment où nous finirons par l'adopter —, n'aura pas force de loi tant qu'il n'aura pas été adopté par les deux Chambres, n'aura pas reçu la sanction royale et, de plus, n'aura pas été proclamé.

M. Rock: C'est exact.

Le sénateur Doyle: Donc, quand nous demandons si telle ou telle partie connaissait les règles, cela ne sera pas possible tant que celles-ci n'auront pas été finalisées.

M. Rock: Ce projet de loi n'aura force de loi que quand il aura été adopté par les deux Chambres, aura reçu la sanction royale et aura été officiellement proclamé.

Le sénateur Doyle: Donc, les règles qui étaient en vigueur il y a deux ans le sont encore.

M. Rock: Je pense avoir fait allusion au fait que les parties étaient sans doute au courant de la décision politique prise par le gouvernement et de ses intentions. Vous avez tout à fait raison, sénateur; ce projet de loi n'aura force de loi qu'à la fin de la procédure mentionnée. C'est ce qu'exige la Déclaration des droits.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas encore pu examiner avec soin toutes les preuves disponibles, monsieur le ministre, mais ma question concerne les droits de la Couronne dans toute action pouvant découler de ce projet de loi. Empêche-t-il la Couronne de demander le remboursement de ses frais ou de présenter une

litigants for excessive claims or nuisance actions? Is the Crown prevented from protecting the taxpayer under this legislation?

Mr. Rock: No, senator.

Senator Lynch-Staunton: I will not repeat what the minister has had me say at least three times. I do want to correct the impression, despite what I said and what he has repeated, that he is giving and the spin he is putting on it. We are not interested in whether the level of profits are justified by the claimant.

What we do not understand is this: The Government of Canada immediately, even before taking office, asked Mr. Nixon to do a review of the contracts. One of the conclusions he reached was that the profits, by his experts' opinion, were excessive. The Nixon report was used to justify Bill C-22. One of the arguments for denying the right to go to court was that, as the minister has repeated, the taxpayers would have been saddled with the possibility of hundreds of millions of dollars in damages to which the claimants were not entitled.

So that was the argument at the time; excessive profits denied them the right to go to court.

That was compounded by the most vitriolic language I have heard from ministers of the Crown, including such things as "the biggest rip-off in Canadian history," and that senators on this side were holding this bill up "to line their friends' pockets." It went on and on.

Today, however, we have a totally different version. We are told by the Minister of Transport's parliamentary secretary that the government has abandoned its claims of excessive profits, claims based on the Nixon report, claims which were repeated during the hearings of Senator MacDonald's committee, claims which were included in the Liberal minority opinion as late as last December. Suddenly we are told that the government has accepted expert advice that, far from excessive profits, there were possible losses of \$180 million.

I am not arguing whether one expert or the other is right. I am asking the Minister of Justice: How can you justify Bill C-28, when you now say officially that the profits to justify Bill C-22 are no longer there to justify Bill C-28?

Mr. Rock: I must say, Madam Chair, I am astonished by the preoccupation of the honourable senator with matters of compensation.

Senator Lynch-Staunton: I am not. Do not distort my words, Mr. Minister. I have no interest in the compensation, whether they are entitled to a nickel or to \$500 million. I am interested in the justification of the contradiction of claiming for months, if not two years, that the profits were excessive. Whether they were or not is one thing. Now you are officially sanctioning expert

demande reconventionnelle en invoquant les demandes excessives ou le caractère de nuisance des poursuites? La Couronne est-elle empêchée de protéger les contribuables par ce projet de loi?

M. Rock: Non, sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vais pas répéter les propos que j'ai tenus et que le ministre a cités à trois reprises. Je veux néanmoins corriger l'impression qu'il donne et la façon dont il interprète mes propos, malgré ce que j'ai dit et qu'il a répété. Nous ne cherchons pas à savoir si le requérant justifie le niveau des profits qu'il réclame.

Ce que nous ne comprenons pas est la chose suivante: avant même d'entrer en fonction, le gouvernement du Canada a immédiatement demandé à M. Nixon d'examiner les contrats. L'une de ses conclusions était que, de l'avis de ses experts, les profits étaient excessifs. Le rapport Nixon a été utilisé pour justifier le projet de loi C-22. L'un des arguments invoqués pour refuser le droit de s'adresser à un tribunal était que, comme l'a répété le ministre, les contribuables auraient été exposés au risque de devoir payer des centaines de millions de dollars en dommages-intérêts auxquels les requérants n'avaient pas droit.

Tel était donc l'argument avancé à l'époque; vu le caractère excessif de ces profits, ils n'avaient pas le droit de s'adresser au tribunal.

À cela se sont ajoutés les termes les plus violents que j'ai jamais entendu prononcer par des ministres de la Couronne, y compris des choses comme «la plus grosse escroquerie de l'histoire du Canada», et on a prétendu que les sénateurs de notre parti bloquaient ce projet de loi «pour garnir les poches de leurs amis». Cela n'en finissait pas.

Aujourd'hui, nous avons toutefois une version totalement différente. Le secrétaire parlementaire du ministre des Transports nous dit que le gouvernement cesse de prétendre que les profits sont excessifs ou d'avancer des arguments fondés sur le rapport Nixon qui ont été répétés lors des audiences du comité du sénateur MacDonald et qui étaient encore repris dans l'opinion minoritaire des libéraux en décembre dernier. On nous dit soudain que le gouvernement a accepté l'avis d'experts selon lesquels, au lieu de profits excessifs, il y aurait des pertes potentielles de 180 millions de dollars.

Je ne prétends pas que tel ou tel expert a raison. Je pose au ministre de la Justice la question suivante: comment pouvez-vous justifier le projet de loi C-28 quand vous nous dites maintenant officiellement que les profits invoqués à l'appui du projet de loi C-22 ne permettent plus de justifier le projet de loi C-28?

M. Rock: Je dois dire, madame la présidente, que je suis étonné par l'obsession de l'honorable sénateur relativement à ces dédommagements.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas vrai. Ne déformez pas mes propos, monsieur le ministre. Je ne m'intéresse pas à ces dédommagements, que ces gens aient droit à quelques cents ou à 500 millions de dollars. Je cherche à savoir comment vous justifiez ce retournement après avoir prétendu pendant des mois, sinon pendant deux ans, que ces profits étaient excessifs. Qu'ils le

advice, commissioned by your department, to the effect that there were no profits. How can you have it both ways?

Mr. Rock: The passages from which I have read, and indeed the record over the last two and a half years makes it perfectly clear that the preoccupation of honourable senators is with constitutional and legal matters.

Senator Lynch-Staunton: I believe that is my question, Mr. Minister. You are running yourself overtime. Just answer my question.

Mr. Rock: It is an answer you may not like, senator, but it is my answer. Compensation is a matter of interest but surely it is beside the constitutional and legal issues on which the honourable senators want to focus.

As to justifying the bill, I remind the honourable senator and the committee that, when the government articulated the policy reasons behind the bill, among other things it referred to the inappropriateness of this sort of privatization of an airport facility and the much better public policy of turning such facilities over to airport authorities, which is indeed what this government has done.

One should not mis-state the policy reasons given by this government for the steps that it took, but surely this preoccupation with compensation is beside the legal and constitutional points.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Minister, there is no preoccupation with compensation. You well know there is not. There is a preoccupation by the blatant contradiction in the approach you take to this bill where, for years, you have maintained one thing to justify it and now you deny it and still justify the bill. That is all we are asking.

Mr. Rock: Madam Chair, if we are to get into the area of compensation — and, frankly, I thought we would focus on legal and constitutional matters — the honourable senator will know that there is a highly paid team of experts in Toronto who are prepared to tell the court that the compensation to be awarded should be in the range of \$600 million or \$700 million. I make that observation. At least someone out there is contending forcefully that that is the range of compensation for the plaintiff. That is before the court and is for the court to decide, but that apparently is the position of at least some of the parties.

I would have thought that the legal and constitutional issues are the ones which ought to be studied here.

Senator Lynch-Staunton: I know you prefer to stay on that ground because you do not like to go on shaky ground and I do not blame you.

soient ou non est une chose. Maintenant, vous entérinez officiellement l'avis des experts engagés par votre ministère selon lesquels il n'y a eu aucun profit. Comment pouvez-vous prétendre les deux choses en même temps?

M. Rock: Les extraits que j'ai lus et, en fait, tout ce qui a été dit depuis deux ans et demi fait ressortir parfaitement clairement que les honorables sénateurs ne se soucient que des questions constitutionnelles et juridiques.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je crois que c'est précisément ma question, monsieur le ministre. Vous allez dépasser le temps dont vous disposez. Répondez simplement à ma question.

M. Rock: Elle ne vous plaira peut-être pas, sénateur, mais voici ma réponse. La question des dédommagements est intéressante, mais elle est certainement distincte des problèmes constitutionnels et juridiques sur lesquels les honorables sénateurs veulent mettre l'accent.

Pour ce qui est de la justification du projet de loi, je rappelle à l'honorable sénateur et au comité que, lorsque le gouvernement a énoncé les raisons politiques de ce projet de loi, il a entre autres mentionné le caractère inapproprié de cette sorte de privatisation d'installations aéroportuaires et il a expliqué qu'il serait politiquement bien préférable de confier ces installations à des autorités compétentes, ce que le gouvernement a effectivement fait.

Nul ne devrait déformer les raisons politiques des mesures prises par notre gouvernement, mais cette obsession au sujet des dédommagements est certainement sans rapport avec les questions juridiques et constitutionnelles.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, nous ne sommes pas obsédés par les dédommagements. Vous savez bien que non. Ce qui nous obsède est la flagrante contradiction qui caractérise votre attitude au sujet de ce projet de loi puisque, pendant des années, vous avez prétendu une chose pour le justifier alors que vous prétendez maintenant le contraire et continuez néanmoins de le justifier. Voilà tout ce que nous demandons.

M. Rock: Madame la présidente, si nous devons aborder la question des dédommagements — et, franchement, je pensais que nous mettrions l'accent sur les questions juridiques et constitutionnelles —, l'honorable sénateur doit être au courant qu'il y a, à Toronto, une équipe d'experts grassement rémunérés qui sont prêts à dire au tribunal qu'il devrait accorder des dédommagements de l'ordre de 600 millions à 700 millions de dollars. C'est simplement une observation. Il y a au moins quelqu'un là-bas qui prétend énergiquement que le plaignant devrait recevoir de tels dédommagements. Le tribunal est saisi de l'affaire et c'est lui qui se prononcera, mais telle est apparemment la position d'au moins certaines des parties.

J'aurais pensé que nous devions étudier ici les questions juridiques et constitutionnelles.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je sais que vous préférez parler de cela, parce que vous ne voulez pas vous engager sur un terrain miné et je ne vous le reproche pas.

The Chair: With the greatest of respect, the Minister of Justice was invited today to speak on the legal and constitutional side of this particular piece of legislation.

Senator Lynch-Staunton: I would be happy to get back to that. I hope that, since this minister does not want to talk about the policy side, we will invite the Minister of Transport or the parliamentary secretary to discuss that side.

The Chair: As you well know, Senator Lynch-Staunton, a letter was sent to the Minister of Transport requesting his attendance before this committee. We have not yet had a reply from the Minister of Transport. There is a steering committee meeting immediately following this meeting to determine any additional witnesses who will be invited.

Senator Lynch-Staunton: To get back to the constitutional issue, Mr. Minister, we may not agree on the propriety or the legality of closing a controversial deal a few days before the election. That is one aspect which we can discuss another time. The point is that you are faced with a legal contract, a contract with which the government is unhappy and which it has therefore decided to cancel. Now the government is facing an action.

We are as concerned, as you are, with whatever costs this may impose on the taxpayers. However, we should be equally if not more concerned with the taxpayers' rights to go to court to file these claims. That goes beyond the cost of the claim itself. If there will be an award made, in whatever amount, it is irrelevant.

The point is that people in Canada feel they have a right to go to a third party to arbitrate a dispute between two contractors or whatever the term may be. That is the main issue.

I know that you have very kindly stayed overtime so I will try to be as succinct as possible, but I am still uncomfortable with the fact that Parliament can intervene in an action which is already taking place before the courts.

I am troubled by that. It may be legal, but I find it irregular, if not improper, particularly when the government at the same time is a defendant, is one of the parties. It is not so much the nature of the case that is disturbing, though that is the argument you have brought up because the taxpayers are exposed to a claim of \$600 million. It is the fact that the government, for whatever reasons, with Parliament supporting it, can intervene in an action in which it is a party. As much as the amendments may or may not meet our objections and concerns, I feel very uncomfortable discussing them because, by supporting them — and I hope you will dispel this concern — and endorsing them, I will be party to an action which in effect would also make me an intervenor in a court action. I frankly feel very uncomfortable being called on to do that. I do not understand why these amendments were not brought in before the court action started, despite the intent being known or not known. The court action is underway now. Why did the government not say, "All right, let us hold off. We have to wait a chance now. The trial has started and will go on, we do not know how long, but why do we not wait until it is over?" I

La présidente: Sans vouloir aucunement vous offenser, je vous rappellerai que le ministre de la Justice a été invité à nous parler aujourd'hui des aspects juridiques et constitutionnels de ce projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je serais heureux de revenir à cela. J'espère que, puisque ce ministre ne veut pas parler de l'aspect politique, nous allons inviter le ministre des Transports ou son secrétaire parlementaire à cette fin.

La présidente: Comme vous le savez bien, sénateur Lynch-Staunton, nous avons écrit au ministre des Transports pour lui demander de se présenter devant le comité. Nous n'avons encore reçu aucune réponse de sa part. Immédiatement après cette séance, le comité directeur se réunira pour déterminer quels témoins supplémentaires inviter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour revenir à la question constitutionnelle, monsieur le ministre, nous ne sommes peut-être pas d'accord sur le fait de savoir s'il était approprié ou légal de conclure une transaction controversée quelques jours avant l'élection. Nous pourrions parler de cela une autre fois. Le fait est que vous trouvez face à un contrat légal, qui ne plaît pas au gouvernement, et que celui-ci a donc décidé d'annuler. Le gouvernement fait maintenant face à des poursuites judiciaires.

Nous sommes tout aussi préoccupés que vous de ce que cela pourrait coûter aux contribuables. Nous devrions toutefois nous préoccuper tout autant, sinon plus, du droit des contribuables à s'adresser à un tribunal pour présenter de telles réclamations. Cela va au-delà du simple coût de ces dernières. Peu importe que des dommages-intérêts soient accordés, quel qu'en soit le montant.

Il se trouve que les gens, au Canada, considèrent qu'ils ont le droit de demander à une tierce partie d'arbitrer un conflit entre ce qu'on pourrait appeler deux parties contractantes. C'est la principale question en jeu.

Je sais que vous avez eu la grande amabilité de rester plus longtemps que prévu et j'essaierai d'être aussi bref que possible, mais je continue d'être troublé par le fait que le Parlement peut intervenir dans une affaire dont les tribunaux sont déjà saisis.

Cela me gêne. Même si c'est légal, cela me paraît anormal, voire déplacé, surtout quand le gouvernement est en même temps partie au litige en tant que défendeur. Ce n'est pas tant la nature de cette affaire qui est troublante, même si c'est l'argument que vous avez soulevé en disant que les contribuables risquent d'avoir à payer 600 millions de dollars. C'est le fait que le gouvernement, pour quelque raison que ce soit, avec l'appui du Parlement, peut intervenir dans un procès auquel il est partie prenante. Que les amendements répondent ou non à nos objections et à nos préoccupations, je trouve très gênant d'en discuter parce que, si je les appuie — et j'espère que vous allez dissiper cette inquiétude —, et les entérine, je participerai à une mesure qui, en fait, m'associerait à un procès en cours. Je trouve franchement très gênant d'avoir à faire cela. Je ne comprends pas pourquoi ces amendements n'ont pas été présentés avant l'ouverture du procès, que vos intentions à ce sujet aient été déjà connues ou non. Le procès est maintenant en cours. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas dit: «Très bien, n'allons pas plus loin pour le moment. Nous devons assumer un risque. Le procès a commencé et va suivre son

understand that then the government and the Parliament have an absolute right to intervene to alter, change, amend or challenge the verdict. However, right now we are in the middle of a trial and the government says, "We do not like the rules as they are now, let us change them and give instructions to the judge to act accordingly." That part lies at the basis of my and others' great discomfort with the government's approach at this stage.

Mr. Rock: It sounds like the honourable senator is not prepared to take "yes" for an answer. The passages from his speeches to the Senate to which I referred identified the three principal areas in which he had legal and constitutional concerns. The amendments to which I referred this morning, and which the government is prepared to support, address each of those concerns. They recognize the existence of a contract, they provide access to the courts, and they remove the discretion of the minister to determine solely the question of compensation.

There has never been any quarrel among the experts before this committee about the power of Parliament, once access to the court is permitted, to define or delimit the categories of damages that can be recovered. That is all these amendments do. They act on that acknowledged and recognized jurisdiction.

Honourable senators have identified constitutional and legal concerns. Without saying we accept them, we are prepared to accommodate them through the amendments I have proposed, and now the honourable senator is suggesting that, even though he identified these as recently as April 30 in the Senate in the course of his speeches, there would be some reason why we should not perhaps act on them now. If the honourable senator is prepared to acknowledge that we can properly wait until the court judgment is handed down and then set it aside, surely it can be properly done now before the matter goes to judgment.

As to the question of waiting, this came up in one of my earlier appearances before this committee. I saw it in the transcript that I reread yesterday. Why not wait, I was asked, until the end of the court proceeding before introducing or proceeding with legislation? The answer I gave then still holds today. Why put the parties to the expense and the difficulty, why put the court through the process of adjudicating upon claims, if it is the intention of Parliament to better define that to which the litigants are entitled in that proceeding? I think it is only fair to the parties, considering the money they are going to spend and the time and effort they will devote to this issue, to make clear Parliament's position. That is why I am here today responding to the concerns.

Senator Milne: I am a little confused. Senator Lynch-Staunton says he is uncomfortable because this is before the courts right now. However, if Parliament did not enact legislation because things were before the courts, would that not mean that no legislation would ever be enacted? Something is always

cours, nous ne savons pas pendant combien de temps, mais pourquoi ne pas attendre qu'il soit terminé?» À ma connaissance, le gouvernement et le Parlement jouissent ensuite du droit absolu d'intervenir pour modifier, changer, amender ou contester le verdict. Néanmoins, nous sommes maintenant en plein milieu d'un procès et le gouvernement dit: «Les règles actuelles ne nous plaisent pas, changeons-les et disons au juge d'agir en conséquence». C'est pour cela que moi-même et d'autres sommes profondément gênés par la méthode adoptée maintenant par le gouvernement.

M. Rock: L'honorable sénateur n'est apparemment pas prêt à accepter une réponse affirmative. Les passages de ses discours au Sénat auxquels j'ai fait allusion mentionnaient ses trois principaux sujets de préoccupation du point de vue légal et constitutionnel. Les amendements que j'ai mentionnés ce matin et que le gouvernement est prêt à appuyer répondent à chacune de ces préoccupations. Ils reconnaissent l'existence d'un contrat, ils permettent l'accès aux tribunaux et ils ne laissent plus la détermination du montant des dédommagements à la seule discrétion du ministre.

Aucun des experts ayant comparu devant ce comité n'a contesté que, une fois l'accès aux tribunaux autorisé, le Parlement a le pouvoir de définir ou de délimiter les catégories de dommages-intérêts pouvant être recouverts. L'effet de ces amendements se limite à cela. Ils mettent en application cette compétence établie et reconnue.

Certains honorables sénateurs ont exprimé des préoccupations d'ordre constitutionnel et juridique. Sans pour autant les accepter, nous sommes prêts à répondre par le truchement des amendements que j'ai proposés et l'honorable sénateur laisse maintenant entendre que, même s'il a mentionné ces préoccupations pas plus tard que le 30 avril au cours de l'un de ses discours au Sénat, nous ne devrions peut-être pas chercher à y répondre maintenant pour je ne sais quelle raison. Si l'honorable sénateur est prêt à reconnaître qu'il est tout à fait acceptable que nous attendions que le tribunal rende son jugement pour l'annuler à ce moment-là, il est certainement acceptable de prendre une telle initiative maintenant avant qu'un verdict ne soit rendu.

Pour ce qui est de la nécessité d'attendre, il en a été question lors d'une de mes comparutions précédentes devant ce comité. Je l'ai vu dans la transcription que j'ai relue hier. Pourquoi, m'a-t-on demandé, ne pas attendre l'issue du procès avant de présenter un projet de loi ou d'en adopter un? La réponse que j'ai donnée à ce moment-là tient toujours. Pourquoi imposer aux parties des frais et des complications, pourquoi forcer le tribunal à se prononcer sur des réclamations, si le Parlement a l'intention de définir plus précisément ce à quoi les parties à ce litige ont droit? Je pense qu'il est plus juste envers les parties, étant donné l'argent qu'elles vont dépenser et le temps et les efforts qu'elles vont consacrer à cela, d'énoncer clairement la position du Parlement. Voilà pourquoi je viens ici aujourd'hui répondre à vos préoccupations.

Le sénateur Milne: Je ne comprends plus très bien. Le sénateur Lynch-Staunton dit qu'il est gêné parce que l'affaire est maintenant devant les tribunaux. Toutefois, si le Parlement ne pouvait pas adopter un projet de loi parce qu'une affaire est devant les tribunaux, cela ne voudrait-il pas dire qu'on ne pourrait

before the courts somewhere in Canada, all the time. This is how lawyers make their money. I am concerned about this view.

Senator Lynch-Staunton: I think the answer to that —

The Chair: The minister will answer that question.

Mr. Rock: That is exactly right, senator. Particularly in the area of the criminal law, there will always be cases before the courts, and the system would become sclerotic if we had to take the position that because an issue is before the courts, Parliament cannot act. The system could not work.

Senator Lynch-Staunton: I have one last question for the minister. Parliament is passing laws all the time but they do not affect court decisions in the same way this bill does.

I hope everyone understands that a trial is going on now. We are not taking sides. We are absolutely disinterested in the nature of the proceedings and in whatever decision comes out of it. However, the argument is about loss of profits, lobbying fees, investments, claims for losses and probably damages. Those, I suspect, are parts of the claims before the courts. I assume that loss of profits will be in there as well, now that we have the proposed amendment to clause 8. The government, after four months of trial, is asking Parliament to instruct the judge to ignore all the evidence he has heard so far touching these six items. I say that is highly irregular and improper and I wonder whether I want to be part of it.

Senator Bryden: Is that a question to yourself?

Senator Lynch-Staunton: It is a question to myself, and I am not being helped by the minister in answering it.

Mr. Rock: It is very difficult to help you on that point.

Senator Lynch-Staunton: I know.

Mr. Rock: You have raised concerns about the constitutionality and legality of Bill C-22 and Bill C-28. I have proposed ways that meet every one of your concerns and you have now found some other reason for not supporting the bill, or you seem to be speaking in that way. I say that the concern that you have articulated is without foundation, and I suppose that the honourable senator will have to make up his own mind.

I understood the focus to be on legal and constitutional issues with this bill. I have addressed each of the issues that have been raised and proposed solutions for each of them and, in my respectful submission, complete answers for them. As I say, the senator does not seem to want to take "yes" for an answer.

jamais adopter un projet de loi? Les tribunaux sont continuellement saisis de toutes sortes de questions quelque part au Canada. C'est comme cela que les avocats gagnent leur vie. Ce point de vue m'apparaît inquiétant.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pense qu'on peut répondre à cela...

La présidente: Le ministre va répondre à cette question.

M. Rock: Vous avez tout à fait raison, sénateur. Surtout en matière de droit criminel, il y aura toujours des affaires devant les tribunaux et le système se scléroserait complètement si nous devions décider que, lorsqu'un tribunal est saisi d'une question, le Parlement ne peut pas agir. Le système ne pourrait pas fonctionner.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai une dernière question à poser au ministre. Le Parlement adopte continuellement des lois, mais elles n'ont pas les mêmes répercussions que ce projet de loi sur les décisions judiciaires.

J'espère que tout le monde comprends qu'un procès est actuellement en cours. Nous ne prenons pas parti. Nous ne nous intéressons absolument pas à la nature des procédures engagées ni à la décision qui en résultera, quelle qu'elle soit. Toutefois, il est question de profits non réalisés, de frais de lobbying, d'investissements, de pertes à recouvrer et probablement de dommages-intérêts. Je suppose que tout cela fait partie des réclamations présentées aux tribunaux. Je présume qu'il sera également question des profits non réalisés maintenant que nous avons cette proposition de modification de l'article 8. Après quatre mois de procès, le gouvernement demande au Parlement de dire au juge de ne pas tenir compte de toutes les preuves qui lui ont été présentées jusqu'à présent au sujet de ces six éléments. À mon avis, c'est extrêmement anormal et déplacé et je me demande si je veux être associé à cela.

Le sénateur Bryden: Est-ce une question que vous posez à vous-même?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je me la pose à moi-même et le ministre ne m'aide pas à y répondre.

M. Rock: Il est bien difficile de vous aider à ce sujet.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je sais.

M. Rock: Vous avez soulevé des préoccupations au sujet de la constitutionnalité et de la légalité des projets de loi C-22 et C-28. J'ai proposé des façons de répondre à chacune de vos préoccupations et vous avez maintenant trouvé de nouvelles raisons de ne pas appuyer ce projet de loi; c'est tout au moins l'impression qui se dégage de vos propos. Je dis que la préoccupation que vous avez exprimée est sans fondement et je suppose que l'honorable sénateur devra finir par prendre une décision.

Je pensais que les questions soulevées par ce projet de loi étaient d'ordre juridique et constitutionnel. J'ai répondu à chacun des problèmes soulevés, j'ai proposé des solutions à chacun d'entre eux et, à mon humble avis, ils sont ainsi complètement résolus. Comme je l'ai dit, le sénateur ne semble pas vouloir accepter la moindre réponse affirmative.

Senator Jessiman: You gave an explanation or an answer in respect of article 1110, the expropriation compensation under NAFTA. I do not agree with it. However, you were not asked about article 1105, minimum standards of treatment. It reads as follows:

Each Party shall accord to investments of another Party treatment in accordance with international law, including fair and equitable treatment and full protection and security.

Mr. McIlroy said that in addition to violating the NAFTA's expropriation provisions, clause 8 and the proposed amendments to clause 8 of Bill C-28 violate article 1105 of NAFTA because they deprive American investors of due process before an impartial tribunal.

Mr. Rock: First of all, that assumes that NAFTA applies. For reasons I have already given, in answer to Senator Beaudoin's question, NAFTA does not apply. This matter occurred before NAFTA came into effect.

Second, in terms of due process, I have already responded in relation to the Bill of Rights. What we have here is due process. Careful, methodical legislative attention is being paid to proposed government action which would affect the investment. That is due process. Furthermore, the amendments that we propose to this legislation would provide access to the court for some elements of loss that are defined in the legislation.

I also point out that the foreign investors are treated in exactly the same fashion as domestic investors are treated. There is a complete equality between the treatment of the Canadian participants and the foreign participants. For all of those reasons, I say this recent assertion that there is some inconsistency between this legislation and NAFTA ought not to trouble the Senate and is not a basis in law for objecting to this legislation.

The Chair: Thank you, Mr. Minister, for your appearance this morning.

The committee adjourned.

Le sénateur Jessiman: Vous avez fourni une explication ou une réponse au sujet de l'article 1110 de l'ALÉNA, qui concerne les dédommagements en cas d'expropriation. Je ne partage pas votre avis. Toutefois, on ne vous a pas interrogé au sujet de l'article 1105, norme minimale de traitement, qui se lit comme suit:

Chacune des Parties accordera aux investissements effectués par une autre Partie un traitement conforme au droit international, notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales.

M. McIlroy a dit que l'article 8 du projet de loi C-28 et les amendements proposés à cet article contreviennent aux dispositions de l'ALÉNA en matière d'expropriation, mais aussi à l'article 1105 de l'ALÉNA parce qu'elles privent les investisseurs américains de l'accès à un traitement équitable de la part d'un tribunal impartial.

M. Rock: Cela suppose premièrement que l'ALÉNA s'applique ici. Pour des raisons que j'ai déjà énoncées, en réponse à la question du sénateur Beaudoin, ce n'est pas le cas. Les événements se sont produits avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Deuxièmement, pour ce qui est des questions de procédure, j'ai déjà répondu à cela au sujet de la Déclaration des droits. Nous avons ici le principe de l'application régulière de la loi. Le Parlement étudie de façon méthodique et attentive les mesures proposées par le gouvernement qui pourraient avoir des répercussions sur les investissements. Voilà comment est appliqué ce principe. En outre, les amendements que nous proposons à ce projet de loi permettraient de s'adresser aux tribunaux relativement à certains types de pertes définis dans le projet de loi.

Je souligne également que les investisseurs étrangers sont traités exactement de la même façon que les investisseurs canadiens. Une égalité de traitement complète est accordée aux participants canadiens et aux participants étrangers. Pour toutes ces raisons, je dis que cette affirmation récente selon laquelle ce projet de loi ne serait pas conforme à l'ALÉNA ne devrait pas inquiéter le Sénat et ne constitue pas un motif d'opposition à ce projet de loi.

La présidente: Merci, monsieur le ministre, pour votre comparution ici ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

For Bill C-28:

The Honourable Allan Rock, C.P., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

Pour le projet de loi C-28:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Monday, June 10, 1996

Le lundi 10 juin 1996

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Fourth Proceedings on:
Examination of Bill C-28, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment
and operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport

Quatrième fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-28, Loi concernant
certains accords portant sur le réaménagement
et l'exploitation des aéroports 1 et 2
de l'aéroport international Lester B. Pearson

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE
COMMITTEE (BILL C-28)

INCLUANT:
LE NEUVIÈME RAPPORT
DU COMITÉ (projet de loi C-28)

WITNESSES:
(See Back Cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Acting Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	MacDonald (<i>Halifax</i>)
(or Stanbury)	Milne
Gigantès	Pearson
LeBreton	Stanbury

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin was substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 7, 1996*).

The name of the Honourable Senator Stanbury was substituted for that of the Honourable Senator Lewis (*June 7, 1996*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*June 7, 1996*).

The name of the Honourable Senator LeBreton was substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*June 7, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président intérimaire:
L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	MacDonald (<i>Halifax</i>)
(ou Stanbury)	Milne
Gigantès	Pearson
LeBreton	Stanbury

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 7 juin 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis (*le 7 juin 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 7 juin 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 7 juin 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 10, 1996

(19)

{Text}

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 10:00 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Milne, Nolin, Pearson and Stanbury (11).

Other Senators present: The Honourable Senator LeBreton (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

For Bill C-28:*From Osgoode Hall Law School:*

Professor Patrick Monahan.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jonathan Fried, Director General, Trade Policy Bureau & Coordinator for NAFTA.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 30, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Issue No. 14, Tuesday, June 4, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Professor Monahan made a statement and answered questions.

Mr. Fried made a statement and answered questions.

The committee confirmed its decision to meet at 2:00 p.m. today to conduct clause-by-clause study of Bill C-28.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 10, 1996

(20)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 2:00 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, LeBreton, Losier-Cool, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Milne, Nolin, Pearson and Stanbury (13).

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 10 juin 1996

(19)

{Traduction}

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Milne, Nolin, Pearson et Stanbury. (11)

Autre sénateur présente: L'honorable sénateur LeBreton. (1)

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Pour le projet de loi C-28:*De la faculté de droit Osgoode Hall:*

Professeur Patrick Monahan.

Du ministère des Affaires étrangères et du commerce international:

M. Jonathan Fried, directeur général, Politique commerciale et Coordination de l'ALÉNA.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 mai 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-28; Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 14 en date du 4 juin 1996.*)

La présidente prononce un mot de bienvenue.

M. Monahan fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Fried fait un exposé, puis répond aux questions.

Le comité confirme sa décision de siéger à 14 heures pour faire l'étude article par article du projet de loi C-28.

À 11 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 10 juin 1996

(20)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à la salle 505 de l'édifice Victoria, à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, LeBreton, Losier-Cool, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Milne, Nolin, Pearson et Stanbury (13).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 30, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. (*See Issue No. 14, Tuesday, June 4, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

It was agreed — THAT the Committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-28.

It was agreed — THAT clause 1 stand.

It was agreed — THAT clause 2 carry.

The Honourable Senator Lynch-Staunton stated the two objections of the Progressive Conservative members of the Committee to the amendments being proposed and informed the Committee that for those reasons, the Progressive Conservative members of the Committee would not support the amendments.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT clause 3 be amended by striking out lines 1 to 3 on page 2 and substituting the following:

“3. The agreements are hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT clause 4 be amended by striking out lines 7 and 8 on page 2 and substituting the following:

“hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT clause 5 be amended by striking out lines 19 on page 2 and substituting the following:

“declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — THAT clause 6 carry.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT clause 7 be amended by striking out the heading before clause 7 and lines 25 to 39 on page 2 and substituting the following:

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 mai 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-28, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson. (*Voir le fascicule no 14 du mardi 4 juin 1996 pour le texte intégral de l'ordre de renvoi.*)

La présidente fait une déclaration préliminaire.

Il est convenu — QUE le comité termine l'examen, article par article, du projet de loi C-28.

Il est convenu — QUE l'étude de l'article 1 du projet de loi soit reportée.

Il est convenu — QUE l'article 2 du projet de loi soit adopté.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton énonce les deux objections des membres progressistes-conservateurs du comité aux amendements proposés et informe le comité que pour ces raisons, les membres progressistes-conservateurs du comité n'appuieront pas les amendements.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE l'article 3 du projet de loi soit amendé en remplaçant les lignes 2 et 3 à la page 2 par ce qui suit:

«présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE l'article 4 du projet de loi soit amendé en remplaçant les lignes 4 à 8 par ce qui suit:

«4. Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE l'article 5 du projet de loi soit amendé en remplaçant les lignes 9 à 17 à la page 2 par ce qui suit:

«5. Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les domaines, droits, titres et intérêts sur des biens immeubles visés par un document mentionné à l'annexe et sur les biens visés par les articles 6 et 18 de la partie I de l'annexe de toute personne dont les droits proviennent d'une partie à un accord, à l'exception de Sa Majesté, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — QUE l'article 6 du projet de loi soit adopté.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE l'article 7 du projet de loi soit amendé en remplaçant l'intertitre précédant l'article 7, les lignes 23 à 40 à la page 2 et les lignes 1 à 3 à la page 3 par ce qui suit:

“LIABILITY

7. (1) In any action or proceeding that is based on or is in relation to

- (a) the Request for Proposals,
- (b) the negotiations that followed that Request,
- (c) any agreement,
- (d) any advice or services provided to Her Majesty in relation to any agreement, or
- (e) any thing done by the Government of Canada in relation to the announcement of the cancellation of any agreement,

and that is instituted before or after the coming into force of this Act by anyone against Her Majesty in relation to any agreement, relief shall be granted only by way of an award of damages in accordance with section 8.

(2) In any action or proceeding that is instituted before or after the coming into force of this Act and that is based on or is in relation to any matter referred to in any of paragraphs 9(1)(a) to (e), no relief may be granted against any minister or any servant“

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Bryden — THAT clause 8 be amended by striking out lines 4 to 7 substituting the following:

“8. (1) In any action or proceeding referred to in subsection 7(1), an award of damages may be made only in respect of claims that

- (a) relate directly to Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport; and
- (b) are recoverable by law against Her Majesty.

(2) In any action or proceeding referred to in subsection (1), no award of damages shall be made in respect of

- (a) a loss of profit by a claimant or anyone else, or an amount based on the loss of future revenue the payment of which was contingent on the execution and continuation of an agreement;
- (b) any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, within the meaning of subsection 2(1) of the Lobbyists Registration Act, in connection with any agreement;
- (c) any investment in any company or partnership controlled by one or more partners of T1T2 Limited Partnership, or by the controlling entity of that partner or

«RESPONSABILITÉ

7. (1) Seule une indemnité sous la forme de dommages-intérêts — à l'exclusion de toute autre forme de réparation — peut être accordée, uniquement en conformité avec l'article 8, dans une action ou autre procédure intentée contre Sa Majesté, avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi, et liée:

- a) à la demande de propositions;
- b) aux négociations qui ont suivi cette demande;
- c) à un accord;
- d) aux avis ou services fournis à Sa Majesté à l'égard d'un accord;
- e) à toute mesure prise par le gouvernement du Canada à l'égard de l'annonce de l'annulation des accords.

(2) Dans une action ou autre procédure intentée avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi et liée à l'un des éléments mentionnés aux alinéas (1)a) à e), aucune réparation ne peut être accordée à l'encontre d'un ministre, d'un préposé, d'un mandataire de Sa Majesté ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté à l'égard des accords, au titre des gestes — actes ou omissions — accomplis dans l'exercice, réel ou prétendu tel, de leurs attributions.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Bryden propose — QUE l'article 8 du projet de loi soit amendé en remplaçant les lignes 4 à 7 par ce qui suit:

«8. (1) Dans les actions ou autres procédures visées au paragraphe 7(1), une indemnité sous la forme de dommages-intérêts ne peut être accordée qu'à l'égard des réclamations qui satisfont aux conditions suivantes:

- a) être liées directement aux terminaux 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson;
- b) être recouvrables en droit contre Sa Majesté.

(2) Dans les actions et procédures visées au paragraphe (1), aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard:

- a) des profits non réalisés par l'auteur d'une réclamation ou par toute autre personne, ou des pertes de revenus futurs dont le versement était conditionnel à l'exécution et la mise en oeuvre d'un accord;
- b) des sommes versées pour lobbying auprès des titulaires d'une charge publique, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, à l'égard d'un accord;
- c) des investissements dans une société ou personne morale contrôlée par un ou plusieurs associés de la Société en commandite T1T2 ou l'entité qui le contrôle et qui ont

those partners, that resulted in a change of control of that company or partnership;

(d) any claim for loss of value of any share, partnership interest or investment; or

(e) non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages.”

The question being put on the motion, it was agreed.

The question being put on clause 9 standing part of the Bill, it was negatived.

The question being put on clause 10 standing part of the Bill, it was negatived.

It was agreed — THAT clause 11 carry.

It was agreed — THAT clause 12 carry.

It was agreed — THAT the Schedule carry.

It was agreed — THAT the Title carry.

It was agreed — THAT the Bill, as amended, carry.

It was agreed — THAT the Chair report the Bill, as amended, to the Senate.

The Honourable Senator Lynch-Staunton reiterated that the Progressive Conservative members of the Committee had abstained from voting on the amendments and asked that the reasons for the decision to abstain be included in the committee's report.

The Clerk of the Committee, Dr. Heather Lank, provided some procedural advice.

After debate, the Honourable Senator Lynch-Staunton moved — THAT the following observations be added to the report:

The Progressive Conservative members of the Committee cannot support the Government amendments **at this time**. They feel that the amendments proposed by the Government are contrary to the principle of Bill C-28, and therefore, should have been the subject of a new bill introduced in the House of Commons. In addition, they feel that legislation which would have a direct impact on a trial should not even be considered, much less agreed to, while the trial is in progress. The Progressive Conservative members also deplore the fact that the Minister of Transport, who is the sponsor of Bill C-28, was unable to appear before the Committee and give testimony on the subject-matter of the bill.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 2:32 p.m., the meeting adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

donné lieu à un changement de contrôle de la société ou de la personne morale;

d) de la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement;

e) des dommages non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La motion, mise aux voix, proposant que l'article 9 continue à faire partie du projet de loi, est rejetée.

La motion, mise aux voix, proposant que l'article 10 continue à faire partie du projet de loi, est rejetée.

Il est convenu — QUE l'article 11 du projet de loi soit adopté.

Il est convenu — QUE l'article 12 du projet de loi soit adopté.

Il est convenu — QUE l'annexe soit adoptée.

Il est convenu — QUE le titre soit adopté.

Il est convenu — QUE la version amendée du projet de loi soit adoptée.

Il est convenu — QUE la présidente fasse rapport de la version amendée du projet de loi au Sénat.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton réitère que les membres progressistes-conservateurs du comité se sont abstenus de voter sur les amendements et ont demandé que les raisons de leur décision de s'abstenir soient incluses dans le rapport du comité.

La greffière du comité, Mme Heather Lank, fournit certains conseils en matière de procédure.

Après débat, l'honorable sénateur Lynch-Staunton propose — QUE les observations suivantes soient ajoutées au rapport:

Les membres progressistes conservateurs du comité ne peuvent **pour le moment** appuyer les amendements proposés par le gouvernement. À leur avis, les amendements proposés par le gouvernement sont contraires au principe du projet de loi C-28 et, par conséquent, ils auraient dû faire l'objet d'un nouveau projet de loi présenté à la Chambre des communes. De plus, ils estiment qu'un projet de loi qui aurait des répercussions directes sur un procès ne devrait même pas être admis, encore moins approuvé, pendant que le procès se déroule. Les membres du Parti progressiste conservateur déplorent également que le ministre des Transports, qui a parrainé le projet de loi C-28, n'ait pas pu comparaître devant le comité pour témoigner quant à la teneur du projet de loi.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 14 h 32, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 10, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-28, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 30, 1996, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments and observations:

1. *Page 2, clause 3:* strike out lines 1 to 3 and substitute the following:

“3. The agreements are hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

2. *Page 2, clause 4:* strike out lines 7 and 8 and substitute the following:

“hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

3. *Page 2, clause 5:* strike out line 19 and substitute the following:
“declared to have no legal effect after December 15, 1993.”

4. *Page 2, clause 7:* strike out the heading before clause 7 on page 2 and lines 25 to 39 and substitute the following:

“LIABILITY

7. (1) In any action or proceeding that is based on or is in relation to

(a) the Request for Proposals,

(b) the negotiations that followed that Request,

(c) any agreement,

(d) any advice or services provided to Her Majesty in relation to any agreement, or

(e) any thing done by the Government of Canada in relation to the announcement of the cancellation of any agreement,

and that is instituted before or after the coming into force of this Act by anyone against Her Majesty in relation to any agreement, relief shall be granted only by way of an award of damages in accordance with section 8.

RAPPORT DU COMITÉ

Le LUNDI 10 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-28, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 30 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements et observations suivants:

1. *Page 2, article 3:* remplacer les lignes 2 et 3 par ce qui suit:

«présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

2. *Page 2, article 4:* remplacer les lignes 4 à 8 par ce qui suit:

«4. Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

3. *Page 2, article 5:* remplacer les lignes 9 à 17, par ce qui suit:

«5. Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les domaines, droits, titres et intérêts sur des biens immeubles visés par un document mentionné à l'annexe et sur les biens visés par les articles 6 et 18 de la partie I de l'annexe de toute personne dont les droits proviennent d'une partie à un accord, à l'exception de Sa Majesté, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

4. *Pages 2 et 3, clause 7:* remplacer l'intertitre précédant l'article 7, les lignes 23 à 40 à la page 2 et les lignes 1 à 3 à la page 3, par ce qui suit:

«RESPONSABILITÉ

7. (1) Seule une indemnité sous la forme de dommages-intérêts — à l'exclusion de toute autre forme de réparation — peut être accordée, uniquement en conformité avec l'article 8, dans une action ou autre procédure intentée contre Sa Majesté, avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi, et liée:

a) à la demande de propositions;

b) aux négociations qui ont suivi cette demande;

c) à un accord;

d) aux avis ou services fournis à Sa Majesté à l'égard d'un accord;

e) à toute mesure prise par le gouvernement du Canada à l'égard de l'annonce de l'annulation des accords.

(2) In any action or proceeding that is instituted before or after the coming into force of this Act and that is based on or is in relation to any matter referred to in any of paragraphs 9(1)(a) to (e), no relief may be granted against any minister or any servant“

5. *Page 3, clause 8:* strike out lines 4 to 7 and substitute the following:

“8. (1) In any action or proceeding referred to in subsection 7(1), an award of damages may be made only in respect of claims that

(a) relate directly to Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport; and

(b) are recoverable by law against Her Majesty.

(2) In any action or proceeding referred to in subsection (1), no award of damages shall be made in respect of

(a) a loss of profit by a claimant or anyone else, or an amount based on the loss of future revenue the payment of which was contingent on the execution and continuation of an agreement;

(b) any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, within the meaning of subsection 2(1) of the *Lobbyists Registration Act*, in connection with any agreement;

(c) any investment in any company or partnership controlled by one or more partners of T1T2 Limited Partnership, or by the controlling entity of that partner or those partners, that resulted in a change of control of that company or partnership;

(d) any claim for loss of value of any share, partnership interest or investment; or

(e) non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages.”

6. *Page 3, clause 9:* Delete clause 9 and renumber the subsequent clauses accordingly.

7. *Page 3, clause 10:* Delete clause 10 and renumber the subsequent clauses accordingly.

OBSERVATIONS

The Progressive Conservative members of the Committee cannot support the Government amendments **at this time**. They feel that the amendments proposed by the Government are contrary to the principle of Bill C-28, and therefore, should have been the subject of a new bill introduced in the House of Commons. In addition, they feel that legislation which would have a direct impact on a trial should not even be considered, much less agreed to, while the trial is in progress. The Progressive Conservative members also deplore the fact that the

(2) Dans une action ou autre procédure intentée avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi et liée à l'un des éléments mentionnés aux alinéas (1)a) à e), aucune réparation ne peut être accordée à l'encontre d'un ministre, d'un préposé, d'un mandataire de Sa Majesté ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté à l'égard des accords, au titre des gestes — actes ou omissions — accomplis dans l'exercice, réel ou prétendu tel, de leurs attributions.»

5. *Page 3, article 8:* remplacer les lignes 4 à 7 par ce qui suit:

«8. (1) Dans les actions ou autres procédures visées au paragraphe 7(1), une indemnité sous la forme de dommages-intérêts ne peut être accordée qu'à l'égard des réclamations qui satisfont aux conditions suivantes:

a) être liées directement aux terminaux 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson;

b) être recouvrables en droit contre Sa Majesté.

(2) Dans les actions et procédures visées au paragraphe (1), aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard:

a) des profits non réalisés par l'auteur d'une réclamation ou par toute autre personne, ou des pertes de revenus futurs dont le versement était conditionnel à l'exécution et la mise en oeuvre d'un accord;

b) des sommes versées pour lobbying auprès des titulaires d'une charge publique, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, à l'égard d'un accord;

c) des investissements dans une société ou personne morale contrôlée par un ou plusieurs associés de la Société en commandite T1T2 ou l'entité qui le contrôle et qui ont donné lieu à un changement de contrôle de la société ou de la personne morale;

d) de la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement;

e) des dommages non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés.»

6. *Page 3, article 9:* supprimer l'article 9 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

7. *Page 3, article 10:* supprimer l'article 10 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.

OBSERVATIONS

Les membres progressistes conservateurs du Comité ne peuvent **pour le moment** appuyer les amendements proposés par le gouvernement. À leur avis, les amendements proposés par le gouvernement sont contraires au principe du projet de loi C-28 et, par conséquent, ils auraient dû faire l'objet d'un nouveau projet de loi présenté à la Chambre des communes. De plus, ils estiment qu'un projet de loi qui aurait des répercussions directes sur un procès ne devrait même pas être admis, encore moins approuvé, pendant que le procès se déroule. Les membres du Parti

Minister of Transport, who is the sponsor of Bill C-28, was unable to appear before the Committee and give testimony on the subject-matter of the bill.

progressiste conservateur déplorent également que le ministre des Transports, qui a parrainé le projet de loi C-28, n'ait pas pu comparaître devant le Comité pour témoigner quant à la teneur du projet de loi.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente,
SHARON CARSTAIRS
Chair

EVIDENCE

Ottawa, Monday, June 10, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:00 a.m. to consider Bill C-28, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I am delighted to see you here this early on a Monday morning. I am very pleased to welcome back Senator Nolin, who has been through a difficult week. Senator, let me offer our condolences to you and your family.

Senator Nolin: Thank you very much.

The Chair: We have Professor Patrick Monahan with us this morning, as well as Jonathan Fried, Director General, Trade Policy Bureau & Coordination for NAFTA. Mr. Fried is here at the suggestion of Senator Finlay MacDonald.

Professor Monahan is a professor at Osgoode Hall Law School. He has appeared before us in the past on Bill C-28 in its various forms. We hope he will address not only Bill C-28, but also the proposed amendments to the bill.

Please proceed, professor.

Professor Patrick Monahan, Osgoode Hall Law School: It is a pleasure to be here once again to discuss this bill in its variety of forms. I have had an opportunity to review the amendments which Mr. Rock proposed to the committee last week, and I am here today to address those amendments. From my perspective, I think the amendments proposed by Mr. Rock contain a number of positive. Let me mention three of them.

First, the deletion of the June 30, 1994 cut-off date for damages, as was proposed to be included in the bill in the last round of amendments, is now proposed to be removed. That is positive. I discussed that extensively with you in my last appearance, and I am pleased to see the government is proposing to delete that cut-off date.

Second, I understand that it is proposed to vote down clause 10 when that clause comes up for discussion. Again, I think that is very positive. That removes the 30-day cut-off period for negotiating agreements to provide compensation, and it also deletes the limitation on what an agreement can contain. In other words, it permits an agreement to be reached between the government and a party who has suffered damage. There is no limitation in the bill now. If clause 10 is removed, there would be no limitation on what that agreement could contain.

As I said to you in one of my earlier appearances, it appeared to me that clause 10 would have prevented the government from complying with its obligations under the NAFTA because it said that the government could not compensate a person who had a claim under the NAFTA for the full value of their claim, which would include loss profits. Therefore, deleting clause 10 means

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 10 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce matin à 10 heures, pour étudier le projet de loi C-28, concernant certains accords portant sur le réaménagement des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je suis ravie de vous voir si tôt un lundi matin. Je suis très contente de revoir le sénateur Nolin, qui vient de traverser une semaine difficile. Sénateur, permettez-moi de vous offrir nos condoléances, à vous et à votre famille.

Le sénateur Nolin: Merci beaucoup.

La présidente: Nous accueillons ce matin le professeur Patrick Monahan, ainsi que M. Jonathan Fried, directeur général, Politique commerciale et Coordination de l'ALÉNA. Le sénateur Finlay MacDonald a suggéré d'inviter M. Fried.

Le professeur Monahan enseigne à la faculté de droit d'Osgoode Hall. Il a déjà comparu devant nous au sujet du projet de loi C-28, sous ses diverses formes. Nous espérons qu'il traitera non seulement du projet de loi C-28, mais aussi des amendements proposés au projet de loi.

Veuillez procéder, professeur.

Le professeur Patrick Monahan, faculté de droit d'Osgoode Hall: C'est un plaisir de me retrouver ici de nouveau pour discuter du projet de loi, sous ses diverses formes. J'ai eu l'occasion d'examiner les amendements que M. Rock a proposés au comité la semaine dernière et je suis ici pour en parler. À mon avis, les amendements proposés par M. Rock contiennent quelques aspects positifs. Permettez-moi d'en indiquer trois.

Premièrement, la suppression de la date limite du 30 juin 1994 pour les dommages-intérêts, qu'on avait proposé d'inclure dans la dernière série d'amendements, est désormais proposée. C'est positif. J'en ai discuté longuement avec vous lors de mon dernier témoignage et je suis heureux de constater que le gouvernement propose de supprimer cette date butoir.

Deuxièmement, je crois comprendre qu'il est proposé de voter contre l'article 10 lorsque cet article sera mis aux voix. Là encore, je pense que c'est très positif. On supprime ainsi le délai de 30 jours prévu pour négocier une entente sur la compensation ainsi que les restrictions sur la teneur d'une telle entente. Autrement dit, on permet de conclure une entente entre le gouvernement et la partie lésée. Il n'y a pas de limite dans le projet de loi actuellement. Si l'article 10 est supprimé, il n'y aurait pas de restrictions quant au contenu d'une telle entente.

Comme je vous l'ai déclaré lors d'un témoignage précédent, il me semblait que l'article 10 aurait empêché le gouvernement de remplir ses obligations en vertu de l'ALÉNA, parce qu'il stipulait que le gouvernement ne pouvait accorder à une personne qui aurait demandé une indemnisation en vertu de l'ALÉNA une indemnité incluant les profits non réalisés. Par conséquent,

that the government is not prohibited from complying with its obligations under the NAFTA.

As a footnote, I noted the discussion of that issue before the committee last week. I noted that the minister, as well as Mr. von Finckenstein, commented that the NAFTA was not implicated here because the repudiation of the contract occurred in December 1993 and the NAFTA only came into force on January 1, 1994. I understand that a second witness this morning will deal with the NAFTA, but I would simply point out that the breach of the NAFTA, if there is one, would occur through the enactment of this bill, not through the repudiation of the contract.

The NAFTA does not require contracts to be specifically performed. That is to say, if I have a contract with an American investor and I breach that contract, I am perfectly entitled to breach a contract and not perform it as long as I pay damages. It is the statement through law that the government will not pay damages which constitutes the breach of the NAFTA. That has not yet occurred because the bill has not been enacted into law. In other words, the enactment of Bill C-28 would constitute a violation of the NAFTA.

The argument that, because the contract was breached in 1993, the NAFTA does not apply seems to me to be wrong. In fact, I find it quite an unusual argument that the breach of the NAFTA resulted from the breach of a contract. The NAFTA does not say that you cannot breach contracts with American investors. I believe I am reading the legislation correctly; if I am not, perhaps senators could advise me.

Third, as I read the proposed amendments, clause 8 will not provide for a limitation on recovery of legal costs or legal fees, as was proposed in the earlier version — that is to say, the list of exclusions does not include that provision. I was troubled by that when I was here last time, and I am pleased that it has been proposed not to add that to the bill.

That leaves only the one last issue that I raised with you — that is, the proposal to include in clause 8 of the bill a prohibition on any award of aggravated or punitive damages. I note that the minister said in his testimony last week that, for example, in a defamation case, the bill as it is proposed to be amended would still permit an award of general damages which are compensatory and intended to compensate the victim for such defamation. Therefore, a person who was defamed would still be able to claim general damages. The minister said that the argument I made in my last appearance here, to the effect that a plaintiff in a defamation case would get nothing, was without foundation.

Let me explain a little more precisely what my concern was the last time I was here and why I said it was possible that a claimant in a defamation action might still get nothing, even though the last round removed this ban on damages for defamation.

supprimer cet article signifie que le gouvernement n'est pas empêché de remplir ses obligations en vertu de l'ALÉNA.

De plus, j'ai lu le compte rendu de la discussion sur cette question devant le comité la semaine dernière. J'ai noté que le ministre et M. von Finckenstein ont fait remarquer que l'ALÉNA n'entraînait pas en jeu, parce que le contrat a été résilié en décembre 1993 et que l'ALÉNA n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 1994. Je crois comprendre qu'un deuxième témoin ce matin traitera de l'ALÉNA, mais je fais simplement remarquer que la violation de l'ALÉNA, si violation il y a, découlerait de l'adoption du projet de loi et non de la résiliation du contrat.

L'ALÉNA n'exige pas que les contrats soient exécutés. Autrement dit, si j'ai conclu un marché avec un investisseur américain et que je romps le contrat, j'ai tout à fait le droit de le faire et de ne pas exécuter le contrat tant que je verse des dommages-intérêts. C'est le fait de déclarer dans une loi que le gouvernement ne versera pas de dommages-intérêts qui constitue la violation de l'ALÉNA. Ce n'est pas encore arrivé parce que le projet de loi n'a pas encore été adopté. Autrement dit, l'adoption du projet de loi C-28 violerait les dispositions de l'ALÉNA.

L'argument que, parce que la rupture du contrat a eu lieu en décembre 1993, l'ALÉNA ne s'applique pas, ne me semble pas fondé. D'ailleurs, je trouve que c'est un argument inhabituel de soutenir que la violation de l'ALÉNA résulte de la rupture du contrat. L'ALÉNA ne stipule pas qu'il est interdit de résilier des contrats avec des investisseurs américains. Je crois bien interpréter le projet de loi. Si je me trompe, les sénateurs pourraient peut-être me corriger.

Troisièmement, si je comprends bien les amendements proposés, l'article 8 ne limite pas le recouvrement des frais judiciaires, des honoraires d'avocat, comme le proposait la version antérieure — autrement dit, la liste des exclusions ne contient pas cette disposition. Cela m'inquiétait, quand j'ai témoigné la dernière fois, et je suis heureux de constater qu'il a été proposé de ne pas ajouter cette restriction dans le projet de loi.

Il ne reste donc plus qu'une dernière question que j'ai déjà soulevée, à savoir la proposition d'interdire dans l'article 8 du projet de loi qu'on accorde des dommages-intérêts majorés ou punitifs. Je remarque que le ministre a déclaré dans son témoignage la semaine dernière que, en cas de diffamation par exemple, le projet de loi tel qu'il est proposé de l'amender permettrait encore d'accorder des dommages-intérêts généraux de nature compensatoire et visant à indemniser la victime de la diffamation. Par conséquent, la personne diffamée pourrait encore demander des dommages-intérêts généraux. Le ministre trouvait non fondé l'argument que j'avais avancé dans mon dernier témoignage, à savoir qu'un demandeur dans une action en diffamation n'obtiendrait aucun redressement.

Permettez-moi de vous expliquer un peu plus précisément ce qui m'inquiétait la dernière fois que j'ai témoigné et pourquoi j'ai affirmé qu'il se pouvait qu'un demandeur dans une action en diffamation n'obtienne rien, même si la dernière série d'amendements supprimait cette interdiction de dommages-intérêts pour diffamation.

My concern arose from a combination of the June 30 cut-off date and this ban on punitive damages. As it was then proposed, if you had not made a defamation claim prior to June 30, 1994, then you were prohibited from making a claim later. The June 30 cut-off date meant that a plaintiff in a defamation action might still receive nothing. The deletion of that June 30 cut-off date is positive because it means that, if it were found that someone had been wrongfully described or that an untruthful statement had been made about an individual, general damages could be claimed. However, they would be prohibited from claiming aggravated or punitive damages.

Just to give senators a sense of what that might mean in a practical case, we can look at the recent Supreme Court of Canada decision in the case of *Hill v. Church of Scientology*, 2 S.C.R. 1995, 1130. In that case, Mr. Hill, a former Crown attorney, had been defamed by the defendants and was awarded damages under three heads. He was awarded \$300,000 for general damages — the damage to his reputation. He was awarded \$500,000 for aggravated damages, and that was intended, said the court, to be compensatory for the additional harm caused to him by the behaviour of the defendants in repeating the defamatory statements knowing that they were without foundation.

In other words, Mr. Hill was awarded \$800,000 for the harm to his reputation — \$300,000 for general damages and \$500,000 in aggravated damages.

He was then awarded an additional \$800,000 for punitive damages because not only did the defendants in that case repeat the defamatory statements until the trial, but continued to repeat those statements even after the court had found that they were defamatory. The court in that case awarded a total of \$1.6 million.

Of course, an award of this kind in Canada is quite an exceptional case, but it illustrates the magnitude of the damages that could potentially be awarded in an exceptional case.

If Bill C-28 were passed with the proposed amendments, a person who was defamed by the government, rather than \$1.6 million, would receive the sum of \$300,000. He would have received something substantial but not what the court found appropriate in the *Hill* case.

Is that a cause for concern? I say that it is a cause for concern, although I am not sure that a court would find Bill C-28 or even this particular provision to be unconstitutional. I will return to that later.

Let me explain in somewhat more detail why this is a cause for concern. I did not discuss this during my appearance last time to any great extent because of the other issues that I wanted to raise.

Indeed, since I last appeared, the Supreme Court of Canada handed down its decision in the *Hill* case in which it talked about the importance of reputation and the importance of the law of defamation in Canada. At page 1775 of that decision Mr. Justice Cory, in discussing the value of reputation, stated:

Ma crainte découlait de l'effet combiné de la date limite du 30 juin et de l'exclusion des dommages punitifs. Tel que se présentait la disposition proposée, si les poursuites en diffamation n'avaient pas été intentées avant le 30 juin 1994, il était interdit d'en intenter plus tard. La date butoir du 30 juin signifiait qu'un demandeur dans une action en diffamation pouvait se retrouver les mains vides. L'élimination de la date du 30 juin est positive parce qu'elle veut dire que, s'il était établi qu'une personne avait été décrite de manière erronée ou qu'une affirmation mensongère avait été faite à son sujet, cette personne pourrait demander des dommages-intérêts généraux. Elle n'aurait toutefois pas le droit de demander des dommages majorés ou punitifs.

Simplement pour donner aux sénateurs une idée de ce que cela pourrait signifier dans la pratique, nous pouvons examiner l'arrêt récent de la Cour suprême *Hill c. Église de scientologie*, 2 R.C.S. 1995, 1130. Dans cette cause, M. Hill, ancien procureur de la Couronne, avait été diffamé par les défendeurs et il a obtenu trois catégories de dommages-intérêts. Il a obtenu 300 000 \$ en dommages-intérêts généraux — pour le tort causé à sa réputation. Il a obtenu 500 000 \$ en dommages majorés, qui visaient, selon le tribunal, à compenser le tort supplémentaire que lui ont causé les défendeurs en répétant les déclarations diffamatoires qu'ils savaient sans fondement.

Autrement dit, M. Hill a obtenu 800 000 \$ pour le tort causé à sa réputation — 300 000 \$ en dommages-intérêts généraux et 500 000 \$ en dommages majorés.

Il a aussi obtenu 800 000 \$ supplémentaires en dommages punitifs, parce que les défendeurs ne se sont pas contentés de répéter les propos diffamatoires jusqu'au procès mais ont continué de les répéter même après que le tribunal les a déclarés diffamatoires. Dans ce procès, le tribunal a donc accordé 1,6 million de dollars en dommages-intérêts.

Il est évident que des dommages-intérêts aussi élevés sont assez exceptionnels au Canada, mais ils illustrent l'ampleur de ceux qui peuvent être accordés dans un cas exceptionnel.

Si le projet de loi C-28 et ses amendements proposés étaient adoptés, une personne qui aurait été diffamée par le gouvernement recevrait 300 000 \$ au lieu de 1,6 million de dollars. Ce serait une somme importante mais pas celle que le tribunal a considérée justifiée dans l'arrêt *Hill*.

Faut-il s'en inquiéter? Je pense que oui, même si je ne suis pas convaincu qu'un tribunal déclarerait inconstitutionnel le projet de loi C-28 ni même cette disposition particulière. J'y reviendrai plus tard.

Permettez-moi d'expliquer en détail ce qui me préoccupe. Je n'en ai pas beaucoup parlé lors de mon dernier témoignage à cause des autres questions que je voulais aborder.

D'ailleurs, depuis mon dernier témoignage, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'arrêt *Hill* et y a parlé de l'importance de la réputation et de l'importance du droit de la diffamation au Canada. À la page 1175 de cet arrêt, le juge Cory déclare dans son analyse de la valeur de la réputation:

Democracy has always recognized and cherished the fundamental importance of an individual. That importance must in turn be based upon the good repute of a person. It is that good repute which enhances an individual's sense of worth and value. False allegations can so very quickly and completely destroy a good reputation. A reputation tarnished by libel can seldom regain its former lustre. A democratic society, therefore, has an interest in ensuring that its members can enjoy and protect their good reputation so long as it is merited.

Earlier at that same page, Mr. Justice Cory had said that a good reputation is an attribute of an individual that must — and I emphasize the word “must” — be protected by society's laws.

Mr. Justice Cory is saying that reputation is linked to the value of individual dignity; that a society's laws must protect a person's good reputation and that it does so through the law of defamation. Later in his judgment, he notes that, although reputation is not specifically mentioned in the Charter of Rights, an individual's good reputation represents the innate dignity of that individual. That is a concept that underlies all of the Charter rights.

Mr. Justice Cory, writing for the Supreme Court of Canada, states that the value of an individual in his or her reputation in a sense underlies the Charter of Rights as a whole.

When turning to the issue of damages, Mr. Justice Cory notes that simply providing compensation to an individual for the damage to their reputation through what we call general damages is inadequate because it does not express society's disapproval of defamatory statements. It does not properly protect the individual's reputation.

At page 1209 of the Supreme Court Reports, Mr. Justice Cory had this to say about punitive damages:

Punitive damages can and do serve a useful purpose. But for them, it would be all too easy for the large, wealthy and powerful to persist in libelling vulnerable victims. Awards of general and aggravated damages alone might simply be regarded as a licence fee for continuing a character assassination. The protection of a person's reputation arising from the publication of false and injurious statements must be effective. The most effective means of protection will be supplied by the knowledge that fines in the form of punitive damages may be awarded in cases where the defendant's conduct is truly outrageous.

The Supreme Court of Canada states in the *Hill* case that, first, an individual's reputation is tied to the innate dignity of the individual which underlies the rights protected in the Charter of Rights. Second, punitive damages and, by implication, aggravated damages are appropriate and necessary in order to ensure that protection.

Bill C-28 attempts to exclude aggravated and punitive damages. Consider what would happen in an exceptional case where a court found unacceptable behaviour, such as repeating damaging

Les démocraties ont toujours reconnu et révééré l'importance fondamentale de la personne. Cette importance doit, à son tour, reposer sur la bonne réputation. Cette bonne réputation, qui rehausse le sens de valeur et de dignité d'une personne, peut également être très rapidement et complètement détruite par de fausses allégations. Et une réputation ternie par le libelle peut rarement regagner son lustre passé. Une société démocratique a donc intérêt à s'assurer que ses membres peuvent jouir d'une bonne réputation et la protéger aussi longtemps qu'ils en sont dignes.

Dans le paragraphe précédent, le juge Cory avait déclaré qu'une bonne réputation est un attribut qui doit — et je souligne le mot «doit» — être protégé par les lois de la société.

Le juge Cory affirme que la réputation est liée à la valeur de la dignité humaine; que les lois d'une société doivent protéger la bonne réputation d'une personne et qu'elles le font par l'entremise du droit de la diffamation. Plus loin dans son jugement, il fait remarquer que, même si la Charte des droits et libertés ne parle pas expressément de la réputation, la réputation d'une personne représente sa dignité inhérente. C'est un concept qui sous-tend tous les droits garantis par la Charte des droits et libertés.

Le juge Cory, au nom de la Cour suprême du Canada, affirme que la valeur de la réputation d'une personne sous-tend en un sens tous les droits garantis par la Charte des droits et libertés.

Se tournant ensuite vers la question des dommages-intérêts, le juge Cory fait remarquer qu'indemniser une personne pour le tort causé à sa réputation uniquement par ce que nous appelons des dommages-intérêts généraux ne suffit pas, parce qu'on n'exprime pas ainsi l'indignation de la société face aux déclarations diffamatoires. On ne protège pas correctement la réputation de la personne.

À la page 1209 du Recueil des arrêts de la Cour suprême, le juge Cory déclare à propos des dommages punitifs:

Les dommages-intérêts punitifs peuvent servir, et servent effectivement, un objectif utile. S'ils n'existaient pas, il ne serait que trop facile pour les gens importants, puissants et riches de persister à répandre des libelles contre des victimes vulnérables. Les dommages-intérêts généraux et majorés à eux seuls pourraient simplement être considérés comme la redevance à payer pour être autorisé à continuer cette atteinte à la réputation. La protection de la réputation d'une personne à la suite de la publication de déclarations fausses et injurieuses doit être efficace. La meilleure protection est de faire savoir que des amendes, sous forme de dommages-intérêts punitifs, peuvent être imposées lorsque le comportement du défendeur est véritablement outrageant.

La Cour suprême du Canada déclare dans l'arrêt *Hill* que, premièrement, la réputation d'une personne se rattache à la dignité inhérente de la personne, qui sous-tend les droits garantis par la Charte des droits et libertés. Deuxièmement, les dommages punitifs et, par conséquent, les dommages majorés sont pertinents et nécessaires afin d'assurer cette protection.

Le projet de loi C-28 tente d'exclure les dommages-intérêts majorés et punitifs. Considérons ce qui arriverait dans un cas exceptionnel où un tribunal confirmerait le comportement

statements which are known to be false, by a person who has been immunized from liability by this bill — that is, a person who is an agent or servant or service-provider of Her Majesty. If the court found the person had acted in a totally unacceptable manner, similar to the finding in the *Hill* case, this bill would prevent the court from awarding damages which reflected the true damage to the individual and society's disapproval of the defendant's activity.

As I said last time, I express no opinion on whether any defamatory statements have been made about any individual in this matter. I note that the government at one point did feel it necessary to specifically exclude liability for defamation, but I pass no judgment on that.

In my view, if there were facts to support a court's award of aggravated or punitive damages, it would be surprising if the court were to say that it was open to the government, through legislation, to prevent that damage award. Otherwise, by definition, we would be having government officials acting in an arbitrary manner and then being shielded from the consequences of those arbitrary actions.

That, senators, is different from the mere attempt to limit damages for lost profits or simply trying to provide criteria to guide a court in its assessment of damages, which I think the paragraphs of subclause 8(2) would do. I have said all along that those clauses would be valid. However, it is the ban on aggravated or punitive damages, by which we would have arbitrary activity that would be immunized from liability, that concerned me in my last appearance, and I remain concerned about it.

Looking at the bill as a whole, I recognize that the issue of punitive or aggravated damages would only arise in an exceptional case, as the Supreme Court of Canada indicated in the *Hill* case. They said that, in the normal course, one would not expect an award of punitive or aggravated damages, but that in that case the defendant's actions were so outrageous that these damages were deemed to be appropriate. My conclusion, on balance, would be that it is likely that a court would rule Bill C-28, as it is proposed to be amended, as valid constitutionally, with this remaining concern that I have about paragraph (e) of clause 8.

Let me say that I have no doubt that there would be other arguments raised against the validity of Bill C-28, to the effect that the other limitations in the bill violate the rule of law. I believe that Mr. Chipeur, who has appeared before you a number of times and as recently as last week, expressed continuing reservations about the limitation on lost profits. Again, I have not taken that position before you. I continue to believe that it is open to Parliament to limit compensation for lost profits for breach of contract, even though I do not think, as a policy matter, it is desirable to do so. However, I am not here to offer you my policy views; that is for you to decide. As a matter of constitutional law, I do not believe that that would violate the Constitution.

inacceptable — tel que des déclarations préjudiciables répétées et que l'on sait fausses — d'une personne jouissant de l'immunité prévue par le projet de loi, à savoir une personne qui est un agent, un mandataire ou un fournisseur de services de Sa Majesté. Si le tribunal jugeait que la personne a agi de manière tout à fait inacceptable, comme il l'a fait dans l'arrêt *Hill*, le projet de loi l'empêcherait d'accorder des dommages-intérêts traduisant l'ampleur réelle du préjudice et l'indignation de la société face au comportement du défendeur.

Comme je l'ai déclaré la dernière fois, je n'exprime aucune opinion quant à l'existence de déclarations diffamatoires envers qui que ce soit dans le cas présent. Je note que le gouvernement a jugé nécessaire à un moment donné d'exclure toute compensation pour diffamation, mais je ne porte pas de jugement sur cette décision.

À mon avis, si des faits pouvaient inciter un tribunal à accorder des dommages majorés ou punitifs, il serait étonnant que le tribunal déclare que le gouvernement est libre d'adopter une loi visant à interdire l'attribution de tels dommages-intérêts. Sinon, par définition, les fonctionnaires pourraient agir de manière arbitraire puis être protégés contre les conséquences de ces actes.

Cela n'a rien à voir, sénateurs, avec une simple tentative de limiter les dommages relatifs aux profits non réalisés ou de prévoir les critères qui guideraient un juge dans son évaluation des dommages-intérêts, comme le feraient, selon moi, les dispositions du paragraphe 8(2). Je n'ai cessé de répéter que ces dispositions seraient valides. Mais c'est l'exclusion des dommages-intérêts majorés ou punitifs, permettant à une activité arbitraire d'être dégagée de toute responsabilité, qui m'inquiétait la dernière fois que j'ai témoigné et qui m'inquiète encore.

Considérant l'ensemble du projet de loi, je reconnais que la question des dommages majorés ou punitifs ne se poserait que dans des circonstances exceptionnelles, comme l'a indiqué la Cour suprême dans l'arrêt *Hill*. La cour a déclaré que, dans une situation normale, on ne s'attendrait pas que des dommages majorés ou punitifs soient accordés, mais que, dans la cause en l'espèce, les actes du défendeur étaient si outrageants que ces dommages étaient jugés justifiés. Tout compte fait, je tire la conclusion qu'un tribunal déterminerait probablement que le projet de loi C-28, tel qu'il est proposé de l'amender, serait valide constitutionnellement, ce qui ne dissiperait pas mes craintes au sujet de l'alinéa e) de l'article 8.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que d'autres arguments seraient invoqués contre la validité du projet de loi C-28, notamment que les autres exclusions prévues par le projet de loi vont à l'encontre de la primauté du droit. Je crois que M. Chipeur, qui a comparu devant vous à plusieurs reprises et aussi récemment que la semaine dernière, a toujours exprimé des réserves au sujet de l'exclusion des profits non réalisés. Là encore, je n'ai pas adopté cette position devant vous. Je continue de croire que le Parlement est libre de limiter l'indemnité accordée à l'égard des profits non réalisés en cas de rupture de contrat, même si je ne pense pas qu'il soit souhaitable de le faire du point de vue des politiques. Mais je ne suis pas ici pour vous donner mon point de vue sur les politiques; c'est à vous d'en décider. Du point de vue

Those, senators, are my comments on the proposed amendments. I would be happy to discuss them with you.

Senator Gigantès: You have lost some weight since last time, professor.

Mr. Monahan: Well, I do not know about that.

Senator Gigantès: You look a little more grey.

Mr. Monahan: That is probably true. I have been beaten up by you senators so many times.

Senator Gigantès: Who determines the level of general damages to be awarded?

Mr. Monahan: It would be either a jury or a judge. In the *Hill* case, it was awarded by a jury.

Senator Gigantès: And a judge or a jury would have absolute discretion as to the size of the general damages award?

Mr. Monahan: The general damages are at large. That is to say, they are not quantifiable in a precise way in a defamation case. Unlike in many other types of cases, in a defamation case measuring damage to one's reputation is not precisely quantifiable, so there is a wide measure of discretion in assessing those damages. Of course, an appeal court can review that assessment. In the *Hill* case, two appeal courts came to the conclusion that the jury's assessment of damages was quite reasonable.

Senator Gigantès: Suppose that in the *Hill* only general damages were available to the court. Could the court have said, "We award particularly heavy general damages of \$1.6 million because the libels were repeated and continued"?

Mr. Monahan: If there was legislation saying that a court could not award aggravated or punitive damages and the court was trying, in effect, through the vehicle of awarding general damages, to award aggravated or punitive damages, I think an appeal court would say that that was not proper and they would measure that general damage award against other similar kinds of awards. They would say that the award was totally out of line with what had generally been awarded. To award, for example, \$1 million for general damages would simply have no basis.

An appeal court will measure what is awarded in one case against other awards in similar cases. I would think that would limit that kind of activity, senator.

Senator Gigantès: However, you were saying that, if the libel or defamation continued and was clearly outrageous, the court would take that into account.

Mr. Monahan: Yes.

du droit constitutionnel, je ne crois pas que cela contreviendrait à la Constitution.

Voilà, sénateurs, mes remarques au sujet des amendements proposés. J'en discuterai volontiers avec vous.

Le sénateur Gigantès: Vous avez perdu un peu de poids depuis la dernière fois, professeur.

M. Monahan: Je ne crois pas.

Le sénateur Gigantès: Vous avez le teint un peu plus blême.

M. Monahan: C'est probablement vrai. Vous m'êtes tombés dessus tellement souvent, sénateurs.

Le sénateur Gigantès: Qui détermine le montant des dommages-intérêts généraux à accorder?

M. Monahan: Un jury ou un juge. Dans l'arrêt *Hill*, ils ont été accordés par un jury.

Le sénateur Gigantès: Et un juge ou un jury aurait toute la liberté d'accorder le montant qu'il veut en dommages-intérêts généraux?

M. Monahan: Les dommages-intérêts généraux sont généralisés. Autrement dit, il est impossible de les évaluer de manière précise dans un procès pour diffamation. Contrairement à un grand nombre d'autres types de procès, dans une action en diffamation, il n'est pas possible de mesurer précisément le tort causé à la réputation de quelqu'un, alors il y a une grande marge de manoeuvre dans l'attribution de ces dommages. Une cour d'appel peut évidemment examiner cette évaluation. Dans l'arrêt *Hill*, deux cours d'appel sont arrivées à la conclusion que l'évaluation des dommages faite par le jury était assez raisonnable.

Le sénateur Gigantès: Supposons que, dans l'arrêt *Hill*, le tribunal n'ait pu accorder que des dommages-intérêts généraux. Le tribunal aurait-il pu accorder des dommages généraux élevés, de 1,6 million de dollars, parce que les diffamations ont été répétées et continues?

M. Monahan: Si une loi stipulait qu'un tribunal ne pouvait pas accorder des dommages majorés ni des dommages punitifs et que le tribunal essayait d'en accorder par l'entremise des dommages-intérêts généraux, je pense qu'une cour d'appel rejeterait cette façon de procéder et évaluerait les dommages-intérêts généraux en fonction d'autres dommages-intérêts semblables. Elle déclarerait que les dommages-intérêts sont tout à fait disproportionnés par rapport à ce qui a été accordé par le passé. Il n'y aurait, par exemple, aucune raison d'accorder des dommages-intérêts généraux de 1 million de dollars.

Une cour d'appel évaluerait ce qui a été accordé dans un cas par rapport à ce qui l'a été dans d'autres. Je pense que cela empêcherait ce genre d'activité, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Vous affirmez cependant que, si le libelle ou la diffamation se poursuivait et était vraiment outrageant, le tribunal pourrait en tenir compte.

M. Monahan: Oui.

Senator Gigantès: So a first court could take it into account and make a pretty heavy award, and explain why, and the Court of Appeal might accept that.

Mr. Monahan: I think, senator, the general damage award would have to be tied to the damage to this person's reputation, such that the plaintiff would have to show that they had actually suffered damage of that magnitude. In the *Hill* case, there was a press conference held on the steps of the courthouse by a prominent lawyer, and the defamation was very widely repeated. Therefore, the court held that \$300,000 was an appropriate measure of the damage to Mr. Hill's reputation.

Senator Pearson: I was very moved by the quotation about society's interest in reputation. My question is: Is it expensive to mount a defamation case? I am not thinking of the cases of defamation against one's professional reputation but the cases where there have been false accusations of child abuse and sexual assault and so on.

Mr. Monahan: In fact, they are very expensive because the defendants in these cases can put up many procedural roadblocks. In making this comment, I do not make any comment about any particular case and should not be interpreted as doing so. It makes it very expensive because there are a lot of motions and interlocutory proceedings that delay the commencement of the trial. In the *Hill* case, for example, it took a number of years — and I do not know exactly how many — before it actually came to trial.

Some scholars have written on this to try to dispel the notion that our libel laws have imposed what has been called a libel chill on the press. Some people say the press is not publishing all kinds of things that they would like to publish because they are worried about the law of defamation. In fact, it is very expensive to bring litigation, and very time-consuming, and what the Supreme Court of Canada is saying in the *Hill* case — and I agree with it 100 per cent — is that the value of reputation is important and that society has an obligation to protect a person's reputation.

Senator Pearson: Perhaps we should be thinking of some ways to make it less expensive.

Mr. Monahan: In this case, I think it would be positive to remove the prohibition on claiming aggravated or punitive damages, but I take it that that is not going to happen. The government is not going to propose such an amendment. However, in my view, it would be preferable by far to leave that to the courts, and to accept that the courts in our country act responsibly and do not award damages that are excessive or generally out of line with what is appropriate, particularly when we have here the Crown creating an immunity for itself that no one else would have, because it is only actions against the Crown that are subject to this prohibition.

Senator Beaudoin: I have one question on the law of contracts. In this case we are concerned with an airport, which is obviously in the federal field. There is absolutely no doubt about that. There is no doubt, also, that the Government of Canada

Le sénateur Gigantès: Alors, un tribunal de première instance pourrait en tenir compte et accorder des dommages-intérêts assez élevés en expliquant pourquoi, afin que la cour d'appel accepte cette décision.

M. Monahan: Je pense, sénateur, que les dommages-intérêts généraux devraient être liés au tort causé à la réputation de la personne. Le demandeur devrait avoir démontré qu'il a vraiment subi un préjudice de cette ampleur. Dans le cas du procès *Hill*, un avocat éminent a tenu une conférence de presse devant le palais de justice et la diffamation s'est grandement répandue. Par conséquent, le tribunal a décidé qu'un montant de 300 000 \$ correspondait à l'ampleur du tort causé à la réputation de M. Hill.

Le sénateur Pearson: J'ai été très touchée par la citation concernant l'intérêt que la société porte à la réputation. Ma question est la suivante: est-il coûteux de monter une défense dans une action en diffamation? Je ne pense pas aux procès pour diffamation contre la réputation professionnelle de quelqu'un mais à ceux qui portent sur de fausses accusations de violence faite à des enfants ou d'agression sexuelle, par exemple.

M. Monahan: C'est très coûteux, parce que le défendeur peut créer de nombreux obstacles procéduraux. Par cette remarque, je ne porte cependant aucun jugement sur un cas en particulier et il ne faudrait pas interpréter ma remarque en ce sens. C'est très coûteux parce qu'il y a beaucoup de requêtes et de procédures interlocutoires qui retardent le début du procès. Dans le procès *Hill*, par exemple, il a fallu plusieurs années — je ne sais pas exactement combien —, avant que la cause soit entendue.

Certains juristes ont écrit des études à ce sujet pour essayer de dissiper l'idée que notre droit du libelle refroidit les ardeurs de la presse. Certains soutiennent que la presse ne publie pas tout ce qu'elle aimerait publier par crainte de l'application du droit. En réalité, il coûte très cher d'intenter des poursuites et c'est très long, et ce que déclare la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Hill* — et je suis tout à fait d'accord — c'est que la valeur de la réputation est importante et que la société a l'obligation de protéger la réputation de la personne.

Le sénateur Pearson: Nous devrions peut-être chercher des moyens de rendre ce mécanisme plus abordable.

M. Monahan: Dans ce cas, je pense qu'il serait utile de supprimer l'interdiction de demander des dommages majorés ou punitifs, mais je crois comprendre que cela ne se fera pas. Le gouvernement ne proposera pas un tel amendement. À mon avis, toutefois, il serait de loin préférable de laisser les tribunaux trancher et d'accepter que les tribunaux de notre pays agissent de manière responsable et n'accordent pas des dommages-intérêts exagérés ou disproportionnés par rapport à ce qui est normal, surtout lorsque l'État se donne une immunité qu'il n'accorde à personne d'autre, parce que seuls les actes contre l'État sont visés par cette interdiction.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question sur le droit contractuel. Dans le cas qui nous intéresse, il est question d'un aéroport, donc, de toute évidence, d'un domaine de compétence fédérale. Cela ne fait aucun doute. Il ne fait aucun doute

could enter into a contract in respect of the Pearson airport. I entertain no doubt about that.

I should like to have your opinion on one rather technical point. When federal authorities intervene in a federal field, but are relying on the law of contracts, which is a provincial matter, one may contend that they have to rely on the law of contract as it applies in the province concerned.

There are two possibilities. The first is that since it deals with an airport, which is federal, the federal government may, by its accessory power, legislate as it has done in this case. I should like to have your reaction to that rather technical point.

Mr. Monahan: Senator, my view is that this legislation is valid either on the basis that it is in relation to the field of aeronautics or, alternatively, in relation to Crown liability in contract. I take the view that Parliament must, through legislation, have the ability to legislate in relation to Crown liability in contract. Indeed, it does have the ability in the Crown Liability Act. This is an aspect of Crown liability, which is an aspect of Parliament's power over public debt and property.

Alternatively, if specifically enumerated classes of subjects on public debt and property are not found in section 91, it would have to be within the residual power because the provinces cannot legislate specifically, in my view, with respect to the federal Crown's liability in contract. That must be within the power of Parliament.

On that score, senator, I do not think there would be any basis for concluding that this legislation was beyond Parliament's power.

Senator Beaudoin: In other words, if ever paragraph (e) was discarded, it would be for quite another reason than that the federal authority has no power to intervene in that particular field.

For example, last year we raised the argument of the rule of law which, of course, is the basis of our system. That is another thing. If ever a court of justice came to the conclusion that paragraph (e) might be challengeable, it would be because it goes against the access or the amount of damages.

Mr. Monahan: Yes, particularly if there was evidence which a court was prepared to accept that there had been conduct by the government or government officials which was particularly outrageous and that the government or Parliament was trying to prevent damages for that conduct. It is the arbitrary actions of government or government officials which the rule of law is intended to control and limit. That is why I remain concerned about that. However, that would only arise in an exceptional case, and I do not know whether this would be one of those cases.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Monahan, I would like to continue on a subject I brought up with the minister last week regarding the propriety of Parliament discussing legislation

également que le gouvernement pouvait conclure un marché au sujet de l'aéroport Pearson. Cela ne fait aucun doute dans mon esprit.

J'aimerais avoir votre opinion sur un aspect assez technique. Lorsque les autorités fédérales interviennent dans un champ fédéral, mais se fondent sur le droit contractuel, qui est un domaine provincial, on peut soutenir qu'elles doivent s'appuyer sur le droit contractuel tel qu'applicable dans la province visée.

Il y a deux possibilités. La première est que, puisqu'il est question d'un aéroport, qui relève du gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral peut, en vertu de son pouvoir accessoire, légiférer comme il l'a fait dans ce cas-ci. J'aimerais avoir votre réaction sur cet aspect assez technique.

M. Monahan: Sénateur, j'estime que ce projet de loi est valide du fait qu'il se rapporte au domaine de l'aéronautique ou encore parce qu'il touche à la responsabilité contractuelle de l'État. Je suis d'avis que le Parlement doit, par l'entremise des lois, pouvoir légiférer au sujet de la responsabilité contractuelle de l'État. D'ailleurs, ce pouvoir lui est conféré par la Loi sur la responsabilité de l'État. C'est un aspect de la responsabilité de l'État, qui est lui-même un aspect du pouvoir du Parlement sur la dette et les biens publics.

Sinon, si des catégories de dette et de biens publics énoncés expressément ne se trouvent pas dans l'article 91, elles relèveraient du pouvoir résiduaire parce que les provinces ne peuvent pas légiférer expressément, à mon avis, sur la responsabilité contractuelle de l'État fédéral. Cela doit relever du pouvoir du Parlement.

Compte tenu de ces facteurs, sénateur, je ne pense pas qu'il y ait motif de conclure que le projet de loi dépasse les pouvoirs du Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, si l'alinéa e) était supprimé, ce ne serait pas parce que les autorités fédérales n'ont pas le pouvoir d'intervenir dans ce domaine.

Par exemple, l'an dernier, nous avons soulevé l'argument de la primauté du droit, qui est évidemment le fondement de notre système. C'est autre chose. Si un tribunal tirait la conclusion que l'alinéa e) peut être contesté, ce serait parce qu'il va à l'encontre de l'accès à des recours judiciaires ou du montant des dommages.

M. Monahan: Oui, en particulier s'il y avait des preuves que le tribunal était prêt à accepter pour démontrer que la conduite du gouvernement ou des fonctionnaires a été particulièrement outrageante et que le gouvernement ou le Parlement tente d'éviter de verser des dommages-intérêts pour cette conduite. Ce sont les actes arbitraires du gouvernement ou des fonctionnaires que la primauté du droit vise à contrôler et à limiter. Voilà pourquoi je continue de m'inquiéter. Mais cela ne se produirait que dans des circonstances exceptionnelles et je ne sais pas si c'est le cas ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Monahan, j'aimerais revenir sur un sujet que j'ai abordé avec le ministre la semaine dernière, au sujet du bien-fondé, pour le Parlement, de discuter

which, in effect, if passed, would be a form of instruction or guidance to a trial judge in a trial which is already in progress.

The minister told us that that was legal, invoking the supremacy of Parliament. First, is it legal? Second, if it is, is it proper? Is it something that we should be doing right now?

I do not wish to repeat what has been said here previously with you in attendance, but I would like to summarize. I can understand, and even accept, that Parliament can set conditions before a trial starts. We have been told that Parliament could alter a verdict if it were dissatisfied with it. I do not know whether either has happened. However, passing legislation affecting a trial already in progress is the part I find very difficult to accept.

Could I have your views on that?

Mr. Monahan: Senator, I have reflected on that issue. I read the transcript of your discussion last week and I understand the basis for that concern. It is something which gives one pause and reason to wonder why Parliament could, through legislation, tell the trial judge what he or she may and may not do in terms of awarding damages.

On balance, however, I would be inclined to agree with the minister's view on that because, if it were the case that Parliament could not enact legislation dealing with a matter which was before the courts, or the subject of a trial, then if someone did not like a particular government proposal which was before the House of Commons or the Senate, they could simply run off to court, commence a legal action and then say, "You cannot legislate on this because it is the subject of a court proceeding."

I do not think we should have a situation in which Parliament could not enact laws on matters which are the subject of litigation, even if the law were directed at the litigation itself, as it is here, as long as the law satisfies the principles of the rules of law as I have articulated them in my previous appearances before this committee — in other words, if the bill permits access to the courts and limits damages in a way which is justifiable, not in policy terms but in terms of the requirements of the Constitution, which would mean having access to the courts.

The main argument one would want to make if one were going to challenge this legislation would be that access to the courts is not meaningful. That would be the way I would want to frame the argument challenging this legislation. I would say that, although the government has given access to the courts, the limits on damages are so severe that the access is not meaningful.

As I say, on balance, I am not persuaded that a court would agree with that argument. I am not persuaded that a court would say that this is unconstitutional because the access is not meaningful. I believe that the court would say, "We do think there is meaningful access here, notwithstanding the significant limits that are being imposed on the plaintiffs." However, there could be arguments that would be made, and I think that would

d'un projet de loi qui, s'il était adopté, donnerait en quelque sorte des instructions ou des conseils au juge du procès dans un procès déjà en cours.

Le ministre nous a déclaré qu'il était légal d'invoquer la suprématie du Parlement. Premièrement, est-ce légal? Deuxièmement, est-ce convenable? Est-ce quelque chose que nous devrions faire maintenant?

Je ne souhaite pas répéter ce qui a été déclaré ici en votre présence, mais j'aimerais résumer. Je peux comprendre et même accepter que le Parlement énonce des conditions avant qu'un procès commence. On nous a affirmé que le Parlement pouvait modifier un verdict dont il n'est pas satisfait. Je ne sais pas si c'est déjà arrivé. Mais adopter une loi qui influence un procès en cours est une idée que j'ai beaucoup de mal à accepter.

Puis-je avoir votre opinion à ce sujet?

M. Monahan: Sénateur, j'ai réfléchi à cette question. J'ai lu le compte rendu de votre discussion de la semaine dernière et je comprends les motifs de cette préoccupation. C'est quelque chose qui porte à se demander pourquoi le Parlement pourrait, par ce projet de loi, dire au juge ce qu'il peut ou ne peut pas faire en ce qui concerne les dommages-intérêts à accorder.

Tout compte fait, cependant, j'aurais tendance à être d'accord avec le ministre à ce sujet parce que, si le Parlement ne pouvait pas adopter une loi portant sur une question qui est devant les tribunaux ou qui fait l'objet d'un procès, alors dès que quelqu'un n'aimerait pas une proposition du gouvernement à l'étude à la Chambre des communes ou au Sénat, il suffirait de courir au palais de justice, d'intenter des poursuites et d'affirmer que le Parlement ne peut pas légiférer parce que la question fait l'objet de poursuites judiciaires.

Je ne pense pas que nous devrions accepter que le Parlement soit empêché d'adopter des lois sur des questions qui font l'objet de procès, même si la loi porte sur le procès lui-même, comme c'est le cas ici, tant que la loi applique les principes de la primauté du droit, tels que je les ai énoncés dans mes témoignages précédents devant votre comité — autrement dit, tant que le projet de loi permet l'accès aux tribunaux et limite les dommages-intérêts d'une manière qui peut se justifier non pas en fonction des politiques mais plutôt des exigences de la Constitution, ce qui veut dire avoir accès aux recours judiciaires.

Le principal argument qu'on voudrait invoquer pour contester le projet de loi serait que l'accès aux recours judiciaires n'est pas efficace. C'est autour de cet argument que je voudrais articuler la contestation du projet de loi. Je dirais que, même si le gouvernement a donné accès aux recours judiciaires, les limites imposées aux dommages-intérêts sont si élevées que l'accès n'est pas efficace.

Je le répète, tout compte fait, je ne suis pas persuadé qu'un tribunal accepterait cet argument. Je ne suis pas persuadé qu'un tribunal trouverait la loi inconstitutionnelle parce que l'accès n'est pas efficace. Je crois qu'un tribunal déclarerait qu'il y a un accès efficace malgré les limites importantes qui sont imposées aux demandeurs. Mais divers arguments pourraient être invoqués, et je pense que ce serait probablement l'argument le plus fort contre

probably be the strongest argument against that ban on lost profits, for example, which is the key to the whole bill.

Senator Lynch-Staunton: I certainly agree that Parliament often legislates on matters which have a direct impact on court proceedings, such as increasing sentences, creating new categories of criminal behaviour, et cetera. However, in this case, not only is this legislation based on only one particular trial; it does not have a general application, but a very particular one, and also the government is a defendant in this case.

In effect, to put it in sporting terms, the game has been going on for some time. One of the teams is unhappy with the rules and is going to ask the referee to change the rules to its advantage.

Mr. Monahan: I understand the concern, senator. It is a significant one. On the other hand, and to be fair to the government, the bill was tabled in the House of Commons some time before the court action began. The court action has been working its way through the courts, but the legislation preceded the institution of litigation.

It would be more along the scenario that I described earlier, which is a government introducing a bill and a litigant saying, "Let us commence a court action and we will prevent the government from carrying forward with its legislation." In fact, Bill C-22 was tabled in early 1994, or in December 1993, and the court action did not commence until September 1994.

I understand the concern. I am sure it would be a matter that would be argued before the trial judge.

On balance, my view would be — and I am simply here to offer you my view — that the court would not say that that violated the Constitution.

Senator Lynch-Staunton: I am not even suggesting it might or might not. I am making a suggestion regarding the propriety of doing such a thing.

What I hear you saying is that, once the intent of the legislator is known, one should beware of taking any action which would go against that intent. It sounds like the situation where the budget is read and, even if the enabling legislation has not been passed, the tax measures go into effect. Are you broadening that principle of intent, if I can call it that, to include any government legislation where intent is shown even though that legislation may never be passed?

Mr. Monahan: I am just commenting on whether a court would find something to be unconstitutional. I am not expressing a view as to the policy merits of Bill C-28 because my opinion on that is not worth anything to you. I am not elected to the House of Commons; nor am I a member of the Senate. Therefore, I am not being asked to offer that view.

I do not happen to agree with limiting what courts may award. I do not think the courts should be prevented from carrying on in the normal way and awarding what they regard as appropriate damages. I think it is important in Canadian society that all individuals have the opportunity to bring action against the

l'interdiction relative aux profits non réalisés, par exemple, qui est la clé de voûte du projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je conviens certainement que le Parlement légifère souvent sur des questions qui ont des répercussions directes sur des procès, notamment en augmentant les peines, en créant de nouvelles catégories d'actes criminels, et cetera. Mais dans ce cas-ci, non seulement le projet de loi repose-t-il sur un seul procès, mais il n'a pas d'application générale; il n'a qu'une application très particulière. De plus, le gouvernement est accusé.

Pour faire une analogie avec le sport, la partie est en cours depuis un certain temps déjà. L'une des équipes n'est pas satisfaite des règles du jeu et demandera à l'arbitre de changer les règles à son avantage.

M. Monahan: Je comprends votre préoccupation, sénateur. C'est une préoccupation importante. Par contre, et pour être juste envers le gouvernement, il faut reconnaître que le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes quelque temps avant que les poursuites soient intentées. La poursuite a fait son chemin jusqu'au tribunal, mais le projet de loi a précédé le procès.

Cela ressemblerait davantage au scénario que j'ai déjà décrit, selon lequel un gouvernement dépose un projet de loi et un demandeur décide d'intenter des poursuites pour empêcher le gouvernement de faire adopter le projet de loi. D'ailleurs, le projet de loi C-22 a été déposé au début de 1994 ou en décembre 1993 et les poursuites n'ont pas été intentées avant septembre 1994.

Je comprends la préoccupation. Je suis certain que c'est une question qui serait débattue devant le juge.

Dans l'ensemble, je suis d'opinion — et je ne suis ici que pour vous donner mon opinion — que le tribunal ne déclarerait pas que cela contrevient à la Constitution.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne dis même pas que le tribunal trancherait dans un sens ou dans l'autre. Je m'interroge sur le bien-fondé d'une telle mesure.

Si je vous comprends bien, lorsque l'intention du législateur est connue, on devrait éviter d'agir à l'encontre de cette intention. On dirait que c'est comme lorsque le budget est lu et que les mesures fiscales entrent en vigueur même si la loi habilitante n'a pas encore été adoptée. Élargissez-vous ce principe de l'intention, si je peux le qualifier ainsi, pour qu'il comprenne tout projet de loi dont l'intention est démontrée, même si ce projet de loi ne sera peut-être jamais adopté?

M. Monahan: Je fais seulement une remarque sur la possibilité qu'un tribunal déclare une mesure inconstitutionnelle. Je n'exprime pas d'opinion sur les justifications de politique du projet de loi C-28 parce que mon opinion à ce sujet ne vous est d'aucune utilité. Je ne suis pas élu à la Chambre des communes et je ne suis pas sénateur non plus. Par conséquent, on ne me demande pas d'exprimer mon opinion à ce sujet.

Je ne suis pas d'accord pour qu'on limite les dommages-intérêts qu'un tribunal peut accorder. Je ne pense pas que les tribunaux devraient être empêchés de fonctionner normalement et d'accorder ce qu'ils croient être des dommages-intérêts pertinents. Je pense qu'il est important que tous les membres de la société

government. That is something which distinguishes Canada as a free society from many other societies in the world where courts are not permitted to act contrary to what government officials would like them to do. It is a precious value which we have to guard. I am still uncomfortable with the limitations that are there.

However, as a constitutional matter, and having seen how the courts react to these kinds of situations, I am not persuaded that a court would rule it unconstitutional. The policy matter is for you, senators, and your colleagues to debate and to decide.

Senator Lynch-Staunton: Let me try once more. I am not talking about the constitutional or policy aspect. I am talking about proper behaviour on the part of Parliament regarding a trial already in progress. Let us forget that we are talking about this particular trial, although the legislation is aimed at it in particular.

Even the Parliamentary Secretary to the Minister of Transport said in reply to a question only a few days ago, "It would be entirely inappropriate for me to comment on the particulars of this case." This is a spokesman for the government saying, "Let us not even talk about the case because the trial is proceeding." We are being asked now to go farther than that. Not only are we being asked to talk about it, we are being asked to approve instructions to the judge while that trial is going on. That is what bothers me. Perhaps the constitutionality aspect comes into it. The fact that we are being asked to do that makes me feel very uncomfortable. We are being asked to side with a defendant in a case by accepting the conditions that the defendant is setting to give it less exposure to damages which may or may not be awarded against it.

Mr. Monahan: Yes. That goes to the policy of the legislation, as well as to whether the limits or instructions to the court are reasonable in the circumstances. I do not know that I can add much other than to say that it seems to me that that goes to the policy of the bill. I agree with you as a general principle, senator, that Parliament should not be prohibiting access to the courts or preventing the courts from awarding the normal measure of damages that a court would find.

By the way, the minister described an award for lost profits as somehow being a windfall to a plaintiff. I do not think that is a fair characterization because, in a breach of contract case, a plaintiff is saying, "I am prepared to perform the bargain upon which we agreed. I am now prepared to perform. You, the defendant, are preventing me from performing. So you cannot now claim that somehow, because I am prepared to perform this contract, I am seeking a windfall. I am simply saying that I am prepared to perform, and you are not prepared to allow me to perform that contract." Therefore, the plaintiff is not being put in a position of achieving a windfall.

Be that as it may, I have thought all along that legislation limiting compensation for lost profits, while undesirable, is valid. It is undesirable, in particular for the Crown, to set up separate immunities for itself, immunities that are not available to ordinary

canadienne puissent tenter des poursuites contre le gouvernement. C'est une caractéristique qui fait du Canada une société libre et qui le distingue de nombreuses autres sociétés dans le monde où les tribunaux ne sont pas autorisés à prendre des mesures allant à l'encontre des souhaits du gouvernement. C'est une valeur précieuse que nous devons protéger. Je ne suis cependant pas à l'aise avec les limites qui sont imposées ici.

Mais, du point de vue constitutionnel, et ayant vu comment les tribunaux réagissent dans ce genre de situation, je ne suis pas persuadé qu'un tribunal déclarerait que c'est inconstitutionnel. C'est à vous, sénateurs, et à vos collègues de débattre la question de politique et de prendre une décision à ce sujet.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi d'essayer à nouveau. Je ne parle pas de l'aspect constitutionnel ni des politiques. Je parle du comportement que devrait adopter le Parlement à l'égard d'un procès en cours. Oublions le procès dont il est question ici, même si le projet de loi vise ce procès en particulier.

Même le secrétaire parlementaire du ministre des Transports a déclaré, en réponse à une question qui lui a été posée il y a quelques jours à peine: «Il ne conviendrait vraiment pas que je fasse des commentaires sur les aspects particuliers de cette affaire». Voilà un porte-parole du gouvernement qui dit: «Ne parlons même pas de cette affaire parce que le procès est en cours». On nous demande d'aller plus loin que cela. On nous demande non seulement d'en parler, mais d'approuver des directives qui seraient données au juge pendant que le procès est en cours. C'est ce qui me dérange. L'aspect constitutionnel entre peut-être en jeu. Il n'en demeure pas moins que ce qu'on nous demande de faire me rend très mal à l'aise. On nous demande de prendre parti pour le défendeur dans un procès en acceptant les conditions qu'il énonce pour limiter les dommages-intérêts qu'il devra peut-être payer.

M. Monahan: Oui. Cela touche à la politique qui sous-tend le projet de loi, ainsi qu'au caractère raisonnable des directives au tribunal dans les circonstances. Je ne crois pas pouvoir ajouter grand-chose sinon que cela me semble lié aux politiques. Je conviens avec vous, sénateur, qu'en tant que principe général le Parlement ne devrait pas interdire l'accès aux recours judiciaires ni empêcher les tribunaux d'accorder les dommages-intérêts qu'un tribunal accorderait normalement.

Soit dit en passant, le ministre a qualifié les dommages-intérêts pour profits non réalisés d'espèce de gain fortuit pour le requérant. Je ne pense pas que ce soit une description juste, parce qu'en cas de rupture de contrat, le requérant se déclare prêt à remplir les exigences du marché conclu. Il est prêt à le faire. Mais le défendeur l'en empêche. Alors il ne peut pas prétendre que, parce qu'il est prêt à exécuter le contrat, le requérant cherche un gain fortuit. Il dit simplement qu'il est prêt à exécuter le contrat et que le défendeur n'est pas disposé à le laisser faire. Par conséquent, le requérant n'est pas mis dans une position qui lui permet d'obtenir un gain fortuit.

Quoi qu'il en soit, j'ai toujours pensé qu'une loi qui limite l'indemnité accordée pour les profits non réalisés est valide, même si elle n'est pas souhaitable. Il n'est pas souhaitable, en particulier pour l'État, de s'accorder des immunités dont ne jouissent pas les

citizens. It should not be done as a general principle. I would hope that it would not be done again. However, I am not persuaded that a court would say that it was unconstitutional.

Again, senator, that is the only reason I am here.

Senator Milne: Professor Monahan, when you appeared before this committee before, you had four basic areas of concern with this particular bill. You feel that the amendments have solved your problems with three of them. You still have a problem with the fourth one, which is basically paragraph 8(2)(e). However, you do not think that a court would find this provision unconstitutional; is that right?

Mr. Monahan: That provision would only have application in an exceptional case where the conduct of a defendant was extreme and unjustified. If it were proven that there was some extreme conduct by government officials, then I think the court would want to find a way to award compensation to the individual. That may mean holding some words in that clause unconstitutional.

I simply tried to offer you my view. That is to say, looking at this in perspective as a whole, because that would only have application in these exceptional circumstances, I feel it is fair to say to you that, on balance, the legislation would probably be found to be valid.

However, if there were these exceptional facts proven, then I think the court would want to find a way to compensate the individual. It would do that either by somehow reading those clauses narrowly or, perhaps, by saying that they are unconstitutional.

There is an argument to say that that would be ruled unconstitutional by a court. However, it is a very unusual set of circumstances that would lead us to arrive at that situation.

Senator Milne: It is unlikely to happen, is it?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Milne: Following on what Senator Lynch-Staunton was saying, perhaps you can solve a problem for me, too. It is my understanding, and always has been, that Parliament and government are two different things, and that government has entered into this contract and is now repudiating it.

However, Parliament still carries on, still has the right to enact laws, and is not a party to this contract. It has the power to legislate in respect of these contracts. I do not see any suggestion of unfairness.

Mr. Monahan: The unfairness would occur if Parliament enacted, as it proposed to enact in the original Bill C-22, that no one may have access to the courts for breach of the contract. I know the government maintains that the original version was perfectly acceptable. I take a different view. I take the view that the rule of law requires that individuals be able to sue the government for wrongful actions, including repudiations of contracts that are wrongful. There must be meaningful access to the courts. I think a court would uphold that position, and the

citoyens ordinaires. Cela ne devrait pas se faire. C'est un principe général. J'espère que cela ne se fera plus. Mais je ne suis pas persuadé qu'un tribunal conclurait que c'est inconstitutionnel.

Là encore, sénateur, c'est la seule raison pour laquelle je suis ici.

Le sénateur Milne: Professeur Monahan, lorsque vous avez comparu devant notre comité par le passé, vous aviez quatre grandes préoccupations au sujet du projet de loi. Vous pensez que les amendements en ont dissipé trois. La quatrième demeure; il s'agit essentiellement de l'alinéa 8(2)e). Mais vous ne pensez pas qu'un tribunal trouverait cette disposition inconstitutionnelle, n'est-ce pas?

M. Monahan: Cette disposition ne s'appliquerait que dans un cas exceptionnel, lorsque la conduite d'un défendeur serait extrême et injustifiée. S'il était établi qu'il y avait eu une conduite extrême de la part des fonctionnaires, je pense que le tribunal voudrait trouver une façon d'indemniser la personne lésée. Cela pourrait signifier déclarer certains termes de cette disposition inconstitutionnels.

J'ai simplement essayé de vous donner mon opinion. Autrement dit, si je regarde cela dans une perspective générale, parce que cette disposition ne s'appliquerait que dans ces circonstances exceptionnelles, je pense qu'il est juste de vous affirmer que, tout compte fait, la loi serait probablement déclarée valide.

Mais s'il était établi que ces circonstances exceptionnelles existaient, je pense que le tribunal voudrait trouver un moyen d'indemniser la personne lésée. Il le ferait en donnant un sens étroit à ces dispositions ou, peut-être, en les déclarant inconstitutionnelles.

On peut soutenir que ces dispositions seraient déclarées inconstitutionnelles par un tribunal. Mais il faudrait des circonstances très inhabituelles pour arriver à cette situation.

Le sénateur Milne: C'est très peu probable, n'est-ce pas?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Milne: Pour faire suite à l'intervention du sénateur Lynch-Staunton, vous pouvez peut-être régler un problème qui m'embête moi aussi. Si je comprends bien et j'ai toujours pensé qu'il en était ainsi, le Parlement et le gouvernement sont deux choses différentes, et le gouvernement a conclu ce contrat qu'il résilie maintenant.

Mais le Parlement continue d'agir, il a encore le droit d'adopter des lois et il n'est pas partie au contrat. Il a le pouvoir de légiférer à l'égard de ces contrats. Je n'y vois rien d'injuste.

M. Monahan: L'injustice se produirait si le Parlement décidait, comme il proposait de le faire dans le projet de loi C-22, que personne ne pourrait intentier des poursuites judiciaires pour rupture de contrat. Je sais que le gouvernement maintient que la version précédente était tout à fait acceptable. Je ne suis pas de cet avis. Je suis d'avis que la primauté du droit exige que les gens puissent intentier des poursuites contre le gouvernement lorsque celui-ci agit mal, notamment pour des ruptures de contrats non fondées. Il faut un accès efficace aux recours judiciaires. Je pense

courts have held that that principle of the rule of law limits Parliament, as well as government.

Recognizing that Parliament is a separate entity from government, the court held that the rule of law in fact could lead to legislation being ruled invalid. When I appeared before you last time, there had not been a case where legislation had been ruled invalid. Now there is a case.

There is an example since I last appeared before you where the court held that the rule of law in fact could lead to legislation being ruled invalid. When I appeared before you last time, there had not been a case where legislation had been ruled invalid. Now there is a case.

Some government witnesses have tried to argue that Parliament can do whatever it wants and that the rule of law does not matter. I do not think that is correct. I think Parliament must meet standards that are consistent with the rule of law in enacting its legislation. If Parliament were to say that it would abolish the courts or prevent anyone from suing the government on contracts that the government breached, I think the courts would say that that was unconstitutional and that Parliament could not do that.

Senator Milne: These amendments, then, solve your problem.

Mr. Monahan: Yes, with the exception of the aggravated damages point, which only arises in exceptional cases. I think the limit on lost profits is consistent with the rule of law.

Senator Doyle: When the minister was with us last week, Senator Jessiman asked him about the impact of the rule of law on what we are doing and evoked the following statement from Minister Rock:

When legislation is put before Parliament; when elected representatives debate that legislation and vote on it; when that vote gives rise to a bill which is then sent to the Senate for consideration by its committee; and when senators then debate and vote on that legislation and take account of all the interests sought to be protected by the Bill of Rights, that is the fair hearing that is guaranteed by that statute.

He stated that that is all the attention we need to pay to the rule of law and that, when we act out that set of procedures, then we have done our job. He, of course, assumes that eventually the Senate will vote as he wishes, since he says he has demolished all reason not to vote for it.

Have you any difficulty with that statement? You said a moment ago that Parliament must have a set of standards to meet the test of the rule of law, which would suggest that you are speaking of some ingredient other than those the minister outlined when he was here.

Mr. Monahan: I read Mr. Rock's testimony. I do not recall reading that particular passage. However, I take the view that the rule of law limits Parliament. It is not simply a matter of saying that whatever Parliament may vote to include in a bill, after it

qu'un tribunal confirmerait cette position et que les tribunaux ont confirmé que le principe de la primauté du droit limite le Parlement, et le gouvernement.

Reconnaissant que le Parlement est une entité distincte du gouvernement, la cour a statué dans une décision rendue à la fin de 1995 dans l'arrêt *MacMillan Bloedel* qu'une disposition de la Loi sur les jeunes contrevenants était inconstitutionnelle parce qu'elle péchait contre le principe de la primauté du droit.

Voilà un exemple, survenu depuis que j'ai comparu devant vous la dernière fois, d'une situation où la cour a statué que la primauté du droit pouvait permettre de déclarer une loi non valide. Lorsque j'ai témoigné la dernière fois, jamais une loi n'avait été déclarée non valide. C'est fait maintenant.

Certains témoins du gouvernement ont tenté de faire valoir que le Parlement peut faire ce qu'il veut et que la primauté du droit n'a pas d'importance. Je ne pense pas que ce soit vrai. Je pense que le Parlement doit respecter les normes conformes à la primauté du droit lorsqu'il légifère. Si le Parlement déclarait qu'il abolira les tribunaux ou empêchera tout le monde de poursuivre le gouvernement pour des contrats que le gouvernement a rompus, je pense que les tribunaux déclareraient cette décision inconstitutionnelle et que le Parlement ne pourrait pas agir ainsi.

Le sénateur Milne: Ces amendements règlent donc votre problème.

M. Monahan: Oui, sauf pour la question des dommages majorés, qui ne se présente que dans des cas exceptionnels. Je pense que la limite imposée à l'égard des profits non réalisés est conforme avec la primauté du droit.

Le sénateur Doyle: Lorsque le ministre était avec nous, la semaine dernière, le sénateur Jessiman l'a interrogé sur l'incidence de la primauté du droit sur ce que nous faisons et il a obtenu la déclaration suivante du ministre Rock:

Lorsqu'un projet de loi est présenté devant le Parlement, que des représentants élus en débattent et procèdent à un vote, que ce vote est suivi de l'envoi du projet de loi au Sénat en vue de son étude par un comité et que les sénateurs en débattent et procèdent à un vote sur ce projet de loi et prennent en considération tous les intérêts dont la Déclaration des droits veut assurer la protection, cela constitue l'audience impartiale garantie par celle-ci.

Il a déclaré que c'est toute l'attention que nous devons accorder à la primauté du droit et que, lorsque nous avons franchi toutes ces étapes, nous avons fait notre travail. Il suppose évidemment que le Sénat votera comme il le souhaite, étant donné qu'il a démolé toutes les raisons de ne pas voter en faveur de la loi.

Cette affirmation vous pose-t-elle des difficultés? Vous avez déclaré il y a un moment que le Parlement doit avoir établi des normes afin de respecter les exigences de la primauté du droit, ce qui donne à penser que vous songez à des éléments autres que ceux que le ministre a décrits lorsqu'il est venu témoigner.

M. Monahan: J'ai lu le témoignage de M. Rock. Je ne me souviens pas d'avoir lu cette déclaration. Mais j'estime que la primauté du droit limite le Parlement. Il ne s'agit pas simplement d'affirmer que tout ce que le Parlement choisira d'inclure dans un

has engaged in debate, will satisfy the principles of the rule of law. To enact, as the original Bill C-22 proposed to enact, that there would be no access to the courts, that someone who signed a contract with the government had no rights under that contract, I think would violate the rule of law. It would authorize arbitrary conduct by government. That is no longer the bill we have before us.

I agree with the thrust of your question which is that, yes, the rule of law does impose limits on Parliament. As I have said, I believe the courts would find that this present bill meets and satisfies those requirements. However, an argument could be made to the contrary and perhaps will be made to the contrary. I just do not think the courts would accept it at the end of the day.

Senator Gigantès: In a previous meeting when we were discussing the original bill, I remember you agreeing that the party that felt itself injured could have gone to the courts to claim that the bill was unconstitutional.

Mr. Monahan: Yes, they can always make that argument.

Senator Gigantès: Access to the courts was not denied because they could always go to court to say that this bill, which denies them access to the courts, is unconstitutional. Following your arguments, the courts would have found it unconstitutional if they had listened to you. I am still puzzled as to why you keep saying this bill denies access to the courts when in fact it is impossible to deny access to the courts.

Mr. Monahan: That is only on the hypothesis that I am right and the government would be wrong. I thought you were taking the opposite view.

Yes, if you went to court and had the court rule this unconstitutional, then you would succeed. However, the minister's position was that yes, you could go to court, but you would be thrown out. First, the government would bring a motion to say that you cannot bring an action because these contracts never existed. That is what the original version of the bill said, that there would be no contract to sue on.

Senator Gigantès: You said that the court would not accept it. I am delighted to see a professor admit that he may be wrong. I never met one before.

The Chair: I am not sure Professor Monahan actually admitted he was wrong. I would like the record to show that.

Thank you very much for your presentation this morning, professor.

Our second witness this morning, honourable colleagues, is from the Department of Foreign Affairs and International Trade.

Please proceed.

projet de loi, après avoir engagé le débat, respectera les principes de la primauté du droit. Adopter une loi, comme on proposait de le faire avec le projet de loi C-22 original, stipulant qu'il n'y aurait pas d'accès aux recours judiciaires, que quelqu'un qui avait signé un contrat avec le gouvernement n'avait aucun droit en vertu de ce contrat, violerait la primauté du droit, selon moi. Une telle loi autoriserait une conduite arbitraire du gouvernement. Ce n'est plus le projet de loi que nous avons devant nous.

Je suis d'accord avec le fond de votre question, oui, effectivement, la primauté du droit impose des limites au Parlement. Je le répète, je crois que les tribunaux trouveraient que le projet de loi actuel répond et satisfait à ces exigences. Mais on pourrait soutenir le contraire et on le fera peut-être. Mais je ne crois pas que les tribunaux accepteraient cet argument, au bout du compte.

Le sénateur Gigantès: Au cours d'une séance précédente où nous discutons du projet de loi original, je me souviens que vous étiez d'accord avec le fait que la partie qui se sentait lésée aurait pu contester la constitutionnalité du projet de loi devant les tribunaux.

M. Monahan: Oui, ils peuvent toujours présenter cet argument.

Le sénateur Gigantès: L'accès aux recours judiciaires n'a pas été refusé parce qu'ils pouvaient toujours se présenter devant un juge et soutenir que le projet de loi est inconstitutionnel vu qu'il leur interdit l'accès aux recours judiciaires. Selon vos arguments, les tribunaux l'auraient trouvé inconstitutionnel s'ils vous avaient écouté. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous continuez d'affirmer que le projet de loi interdit l'accès aux recours judiciaires quand il est impossible, dans les faits, d'interdire l'accès aux recours judiciaires.

M. Monahan: Seulement dans l'hypothèse où j'ai raison et le gouvernement a tort. Je pensais que vous étiez d'avis contraire.

Oui, si vous alliez en cour et que le tribunal déclarait le projet de loi inconstitutionnel, alors vous réussiriez. Mais le ministre estimait que vous pouviez aller en cour, sauf que vous n'auriez pas gain de cause. D'abord, le gouvernement présenterait une motion stipulant qu'il est impossible d'intenter des poursuites parce que le contrat n'a jamais existé. C'était ce que disait le projet de loi original, qu'il n'y aurait pas de contrat à contester.

Le sénateur Gigantès: Vous avez déclaré que le tribunal n'accepterait pas cet argument. Je suis ravi de voir un professeur admettre qu'il a peut-être tort. Je n'en ai jamais rencontré auparavant.

La présidente: Je ne suis pas certaine que le professeur Monahan a admis avoir tort. J'aimerais que le compte rendu le signale.

Merci beaucoup pour votre témoignage de ce matin, professeur.

Notre deuxième témoin ce matin, honorables collègues, vient du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Veuillez procéder.

Mr. Jonathan Fried, Director General, Trade Policy Bureau & Coordinator for NAFTA: Madam Chair, appearing with me today is Mr. Serge Fréchette. He is Senior Counsel with the Trade Law Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade in the Department of Justice housed in the Department of Foreign Affairs but accountable to the Attorney General for advice.

Madam Chair, I do not have a prepared statement. Minister Eggleton asked that I make myself available to the committee to be of whatever assistance I can this morning. That request, I understand, was made last Friday. I am here at the disposal of the committee to be of help, if I can.

The Chair: Mr. McIlroy, in his presentation, suggested that we should hear from someone from the Department of International Trade. At the steering committee meeting, that was confirmed by Senator MacDonald. Some senators have specific questions for you.

Senator Nolin: Have you read Bill C-28?

Mr. Fried: Yes, as a client rather than as a lawyer.

Senator Nolin: Do you see a problem between this bill and NAFTA or the previous Free Trade Agreement?

Mr. Fried: No, I do not.

Senator Bryden: I think everyone accepts that the FTA does not apply, but there has been some discussion as to whether the NAFTA applies because, if I understand the argument properly, the action to cancel the contract occurred when the NAFTA was not in effect. However, when the bill with which we are dealing now becomes law, the NAFTA is in effect. Have you any view as to whether the fact that the bill will be enacted while the NAFTA is in effect will affect the rights under the NAFTA? Indeed, even if the whole thing happened now, would we be in violation of the NAFTA?

Mr. Fried: Indeed, the question you asked is one that the government itself asked. In such circumstances, the Department of Foreign Affairs turns to its legal advisers in the Trade Law Division and the Department of Justice for a precise opinion on the limits of our NAFTA rights and obligations.

Consistent with the testimony you received from Mr. von Finckenstein last week, we have been informed and advised that since all of the relevant events took place prior to the coming into force of the NAFTA, and since independent of the operation of the legislation when and if it is passed there was a repudiation of the contract which took place in December 1993, there would not be any NAFTA consequences from the events surrounding the cancellation of the contract.

Senator Beaudoin: The other day, Mr. von Finckenstein and Mr. McIlroy disagreed on exactly that point. It is important because of the NAFTA. I asked that question of the Minister of Justice, and the Honourable Allan Rock said, "Well, Canada is not violating any treaty rights or any obligation in international law."

M. Jonathan Fried, directeur général, Politique commerciale et Coordination de l'ALÉNA: Madame la présidente, je suis accompagné aujourd'hui de M. Serge Fréchette. Il est avocat principal à la Direction du droit commercial du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il fait partie du personnel du ministère de la Justice qui travaille au ministère des Affaires étrangères, mais il relève du solliciteur général.

Madame la présidente, je n'ai pas préparé de déclaration. Le ministre Eggleton m'a demandé de me mettre à la disposition de votre comité pour vous donner toute l'aide possible ce matin. Cette demande a été faite vendredi, si je comprends bien. Je suis à la disposition du comité pour vous aider, si je le peux.

La présidente: M. McIlroy a proposé, dans sa déclaration, que nous entendions quelqu'un du ministère du Commerce international. À la réunion du comité de direction, cette demande a été confirmée par le sénateur MacDonald. Quelques sénateurs ont des questions précises à vous poser.

Le sénateur Nolin: Avez-vous lu le projet de loi C-28?

M. Fried: Oui, à titre de client plutôt que d'avocat.

Le sénateur Nolin: Pensez-vous que ce projet de loi posera des difficultés par rapport à l'ALÉNA ou à l'accord sur le libre-échange avec les États-Unis?

M. Fried: Non, je ne le pense pas.

Le sénateur Bryden: Je pense que tout le monde accepte que l'accord de libre-échange avec les États-Unis ne s'applique pas, mais les avis sont partagés à propos de l'ALÉNA parce que, si je comprends bien l'argument, l'annulation du contrat s'est produite au moment où l'ALÉNA n'était pas encore en vigueur. Par contre, lorsque le projet de loi que nous étudions actuellement sera adopté, l'ALÉNA sera en vigueur. Pensez-vous que, le fait que le projet de loi soit adopté lorsque l'ALÉNA est en vigueur influencera les droits en vertu de l'ALÉNA? En fait, si tout cela se produisait actuellement, contreviendrions-nous aux dispositions de l'ALÉNA?

M. Fried: La question que vous posez en est une que le gouvernement s'est posée. Dans ces cas-là, le ministère des Affaires étrangères se tourne vers ses conseillers juridiques de la Direction du droit commercial et du ministère de la Justice pour obtenir une opinion précise sur les limites de nos droits et obligations en vertu de l'ALÉNA.

Nous avons été informés et avisés — et cette opinion est conforme au témoignage que vous avez reçu de M. von Finckenstein la semaine dernière — qu'étant donné que tous les événements pertinents se sont produits avant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA et qu'indépendamment de l'application de la loi, si elle est adoptée, il y a eu résiliation du contrat en décembre 1993, les événements découlant de l'annulation du contrat n'auraient pas de conséquences sur l'ALÉNA.

Le sénateur Beaudoin: L'autre jour, M. von Finckenstein et M. McIlroy n'étaient pas d'accord sur ce point. C'est important à cause de l'ALÉNA. J'ai posé cette question au ministre de la Justice, et M. Rock m'a répondu que le Canada ne contrevient à aucun droit issu de traité ni à aucune obligation en droit international.

I understand that you have looked into this matter and that you do not consider that the paragraph in clause 8 dealing with investment would go directly or indirectly against our obligation pursuant to the NAFTA. Do I understand that there is no violation of any obligation?

Mr. Fried: That indeed is my understanding of the advice from the Attorney General and his representatives to our department.

Senator Beaudoin: This is important. We have dealt in depth with the rule of law and the constitutional law question, but not very much with the international law. This is the first time it has come to my mind. Is it your opinion that there is nothing to worry about?

Senator Nolin: It is not his opinion. It is Mr. von Finckenstein's opinion. He just said that to Senator Bryden. He is relying on the opinion of Mr. von Finckenstein.

Mr. Fried: Madam Chair, if I may, you introduced me as the director general for trade policy. In the Department of Foreign Affairs, as with other government departments, when legal questions arise, we turn to our legal advisers for a precise reading of legal rights and obligations, be they national or international.

The Trade Law Division, as I explained, through Mr. von Finckenstein and the Department of Justice, has indeed provided that precision.

Senator Nolin: It is the same opinion.

Senator Beaudoin: Let us clarify that point.

The Chair: You do realize that Mr. Fried is not a lawyer.

Senator Beaudoin: Yes. However, we now have three opinions. We have the opinion of Mr. McIlroy; we have the opinion of Mr. von Finckenstein; and we have the opinion of the Minister of Justice of Canada, which obviously is the opinion of the Department of Justice. It is two to one.

I simply asked the question. I am not saying that I agree or disagree. I am inquiring because it is an interesting point of law.

The Chair: Thank you, Mr. Fried, for appearing this morning, and thank you for bringing Mr. Fréchette.

Senator Doyle: Will the Minister of International Trade be appearing before us?

The Chair: No, the Minister of International Trade will not be appearing, nor will the Minister of Transport.

Senators, I have called for clause-by-clause consideration of his legislation for two o'clock this afternoon. If it is the will of the committee, we can do it this morning. What is your pleasure?

Senator Milne: Do it this morning.

The Chair: You would like to do it this morning. Is it agreeable that we move now to clause-by-clause consideration of his bill rather than meeting again at two o'clock?

Je crois comprendre que vous avez examiné cette question et que vous ne considérez pas que le paragraphe de l'article 8 portant sur l'investissement aurait des conséquences directes ou indirectes sur nos obligations en vertu de l'ALÉNA. Ai-je bien compris qu'il n'y a violation d'aucune obligation?

M. Fried: C'est ainsi que j'interprète l'opinion du solliciteur général et de ses représentants dans notre ministère.

Le sénateur Beaudoin: C'est important. Nous avons discuté en profondeur de la primauté du droit et du droit constitutionnel, mais pas beaucoup du droit international. C'est la première fois que cette question me vient à l'esprit. À votre avis, il n'y a pas lieu de s'inquiéter?

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas son opinion. C'est celle de M. von Finckenstein. Il vient de le déclarer au sénateur Bryden. Il se fonde sur l'opinion de M. von Finckenstein.

M. Fried: Madame la présidente, avec votre permission, vous m'avez présenté comme le directeur général de la politique commerciale. Au ministère des Affaires étrangères, tout comme dans les autres ministères, lorsque des questions juridiques se posent, nous nous tournons vers nos conseillers juridiques pour qu'ils nous donnent une interprétation précise des droits et obligations juridiques, du point de vue national ou international.

La Direction du droit commercial, comme je l'ai expliqué, a apporté ces précisions par l'entremise de M. von Finckenstein et du ministère de la Justice.

Le sénateur Nolin: C'est la même opinion.

Le sénateur Beaudoin: Clarifions ce point.

La présidente: Vous vous rendez compte que M. Fried n'est pas avocat.

Le sénateur Beaudoin: Oui. Mais nous avons maintenant trois opinions. Celle de M. McIlroy, celle de M. von Finckenstein et celle du ministre de la Justice, qui est évidemment celle du ministère de la Justice. Cela fait deux contre un.

J'ai simplement posé la question. Je ne dis pas que je suis d'accord ou pas d'accord. Je pose la question parce que c'est une question de droit intéressante.

La présidente: Merci, monsieur Fried, d'être venu comparaître ce matin et d'avoir amené M. Fréchette.

Le sénateur Doyle: Le ministre du Commerce international comparaitra-t-il devant nous?

La présidente: Non, le ministre du Commerce international ne comparaitra pas et le ministre des Transports non plus.

Sénateurs, j'ai convoqué l'étude article par article du projet de loi à 14 heures cet après-midi. Si le comité le souhaite, nous pouvons procéder à cette étude ce matin. Que voulez-vous?

Le sénateur Milne: Faisons-le ce matin.

La présidente: Vous aimeriez le faire ce matin. Êtes-vous d'accord pour que nous procédions tout de suite à l'étude article par article au lieu de nous réunir à nouveau cet après-midi à 14 heures?

Senator Doyle: Is there no opportunity to question either the Minister of International Trade or the Minister of Transport? The previous Minister of Transport set the stage for much of what we have been debating for two years. I think that the new minister should be asked to put his imprint on what has gone before or whatever is new, in his interpretation.

The Chair: Senator Doyle, as you know, through the clerk, I verbally invited him to attend. I then wrote last Tuesday to the Minister of Transport. I received a letter this morning from the Minister of Transport indicating that his schedule did not permit him to appear before the committee. I believe we have sent a copy of that letter to Senator Nolin, as the deputy chair, but I will see that you receive a copy of it as well.

Senator Doyle: Can we delay the clause-by-clause consideration until the opening of our hearings this afternoon?

The Chair: Do you wish to wait until two o'clock this afternoon for clause-by-clause consideration? Is that the will of the committee?

Senator Beaudoin: I would prefer that. It was scheduled for two o'clock.

The Chair: I will not do this unilaterally. I asked if it was your will to proceed now or if you would prefer to wait. If it is your will to wait until two o'clock, we will assemble here at two o'clock for clause-by-clause consideration.

The committee adjourned.

Le sénateur Doyle: Il n'y aura aucune occasion d'interroger le ministre du Commerce international ou le ministre des Transports? Le ministre des Transports précédent a largement déclenché les événements dont nous discutons depuis deux ans. Je pense que le nouveau ministre devrait être prié de donner son aval à ce qui s'est produit avant lui ou à ce qui est nouveau, selon son interprétation.

La présidente: Sénateur Doyle, comme vous le savez, par l'entremise de la greffière, je l'ai invité oralement à témoigner. J'ai ensuite écrit mardi dernier au ministre des Transports. J'ai reçu ce matin une lettre du ministre des Transports indiquant que son emploi du temps ne lui permettait pas de comparaître devant le comité. Je crois qu'il a envoyé copie de cette lettre au sénateur Nolin, à titre de vice-président, mais je verrai à ce que vous en receviez copie vous aussi.

Le sénateur Doyle: Pouvons-nous reporter l'étude article par article au début de notre séance cet après-midi?

La présidente: Souhaitez-vous attendre à 14 heures cet après-midi pour effectuer l'étude article par article? Est-ce la volonté du comité?

Le sénateur Beaudoin: Je préférerais cela. C'était prévu pour 14 heures.

La présidente: Je n'agirai pas unilatéralement. J'ai demandé si vous vouliez procéder maintenant ou si vous préféreriez attendre. Si vous préférez attendre à 14 heures, nous nous retrouverons ici à 14 heures pour l'étude article par article.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, June 10, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 2:00 p.m., to consider Bill C-28, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Sharon Carstairs (Chair) in the Chair.

[English]

The Chair: Honourable senators, we will now begin our clause-by-clause consideration of Bill C-28. Is it your wish that we now proceed?

Senator Milne: Yes.

The Chair: Shall clause one stand?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 2 stand?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 3, as amended, carry?

OTTAWA, le lundi 10 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour, à 14 heures, pour étudier le projet de loi C-28 concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson International.

Le sénateur Sharon Carstairs (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant commencer l'étude article par article du projet de loi C-28. Êtes-vous d'accord pour commencer immédiatement?

Le sénateur Milne: Oui.

La présidente: L'article un est-il réservé?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il réservé?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 3, modifié, est-il adopté?

Senator Lynch-Staunton: To help accelerate the procedure, are the amendments being proposed the same as those distributed last week?

Senator Bryden: Yes.

Senator Lynch-Staunton: Word for word?

Senator Bryden: With the exception, Senator Lynch-Staunton — that is, if your copy is the same as mine — that included in my copy of the amendments were marginal notes.

Senator Lynch-Staunton: I do not have marginal notes.

Senator Bryden: There was also a heading in mine.

Senator Lynch-Staunton: I have some headings. I want to make sure we are all reading from the same text.

Senator Bryden: I am prepared to move the amendments clause by clause as we go through.

Senator Lynch-Staunton: Will they be read?

The Chair: I will ask Senator Bryden to read them in each case.

Senator Lynch-Staunton: Before we proceed to the first amendment, I should like to reiterate that, first, we on this side feel that it is highly irregular to proceed in this way — to discuss a bill and amendments to it when a court proceeding is going on. We have presented the arguments here and elsewhere; I want to reiterate them as we proceed to this stage.

Second, it is our feeling that these proposed amendments are taken, as a whole, quite contrary to the principle of the bill itself. There are elements in those amendments which deny and contradict what the bill states, both in intent and in form.

It is under those two major objections that we will proceed to examine the amendments. It is also for those two reasons that they will lack our support.

The Chair: Senator Bryden, will you read your amendment to clause 3 now, please?

Senator Bryden: Yes. I move:

That clause 3 of Bill C-28 be amended by striking out lines 1 to 3 on page 2 and substituting the following:

3. The agreements are hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.

The Chair: Is there any discussion? If not, shall clause 3, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Next is Clause 4.

Senator Bryden: I move:

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais savoir si les amendements proposés sont les mêmes que ceux qui ont été distribués la semaine dernière, ce qui pourrait accélérer la procédure?

Le sénateur Bryden: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mot à mot?

Le sénateur Bryden: Avec cette différence, sénateur Lynch-Staunton — c'est-à-dire, si vous avez la même copie que moi — que mes amendements comportent des notes marginales.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'ai pas de notes marginales.

Le sénateur Bryden: Il y avait également un intertitre dans les miens.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai certains intertitres. Je tiens à m'assurer que nous utilisons tous la même version.

Le sénateur Bryden: Je suis disposé à proposer les amendements à mesure, article par article.

Le sénateur Lynch-Staunton: En sera-t-il fait lecture?

La présidente: Je vais demander au sénateur Bryden de les lire un par un.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant d'examiner le premier amendement, je tiens à réitérer deux choses, premièrement, nous qui siégeons de ce côté estimons qu'il est tout à fait irrégulier de procéder de cette façon — d'examiner un projet de loi et ses amendements pendant qu'une instance judiciaire est en cours. Nous avons présenté nos arguments à ce sujet ici et ailleurs; je tiens à les répéter puisque nous entamons cette étape.

Deuxièmement, nous estimons que les amendements proposés sont, pris globalement, tout à fait contraires au principe du projet de loi. Ces amendements contiennent en effet des éléments qui viennent contrarier et contredire ce qu'énonce le projet de loi, tant sur le plan du fond que de la forme.

C'est donc après avoir formulé ces deux objections importantes que nous acceptons de procéder à l'examen des amendements. C'est également pour ces deux raisons que nous ne les appuierons pas.

La présidente: Sénateur Bryden, voulez-vous lire votre amendement à l'article 3?

Le sénateur Bryden: Oui. Je propose:

Que l'article 3 du projet de loi C-28 soit modifié par substitution, aux lignes 2 et 3, page 2, de ce qui suit:

«présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

La présidente: Voulez-vous en discuter? Sinon, l'article 3 modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Nous allons passer maintenant à l'article 4.

Le sénateur Bryden: Je propose:

That clause 4 of Bill C-28 be amended by striking out lines 7 and 8 on page 2 and substituting the following:

hereby declared to have no legal effect after December 15, 1993.

The Chair: Any discussion? If not, shall clause 4, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Perhaps you would now turn to clause 5.

Senator Bryden: I move:

That clause 5 of Bill C-28 be amended by striking out line 19 on page 2 and substituting the following:

declared to have no legal effect after December 15, 1993.

The Chair: Discussion? Shall clause 5, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 6 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Clause 7 is next.

Senator Bryden: I move:

That Bill C-28 be amended by striking out the heading before clause 7 on page 2 and lines 25 to 39 on page 2 and substituting the following:

Liability

7.(1) In any action or proceeding that is based on or is in relation to

- (a) The Request for Proposals,
- (b) the negotiations that followed that Request,
- (c) any agreement,
- (d) any advice or services provided to Her Majesty in relation to any agreement, or
- (e) any thing done by the Government of Canada in relation to the announcement of the cancellation of any agreement,

Que l'article 4 du projet de loi C-28 soit modifié par substitution aux lignes 4 à 8, page 2, de ce qui suit:

Engagements, droits, titres, et cetera.

Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.

La présidente: Voulez-vous en discuter? Sinon, l'article 4, modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Nous allons passer maintenant à l'article 5, si vous le voulez bien.

Le sénateur Bryden: Je propose:

Que l'article 5 du projet de loi C-28 soit modifié par substitution, aux lignes 9 à 17, page 2, de ce qui suit:

Droits fonciers

«5. Il demeure entendu que, par application de la présente loi, tous les domaines, droits, titres et intérêts sur des biens immeubles visés par un document mentionné en annexe et sur les biens visés par les articles 6 et 18 de la partie I de l'annexe de toute personne dont les droits proviennent d'une partie à un accord, à l'exception de Sa Majesté, n'ont aucun effet juridique après le 15 décembre 1993.»

La présidente: Discussion? L'article 5, modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 6 est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Passons à l'article 7.

Le sénateur Bryden: Je propose:

Que le projet de loi C-28 soit modifié par substitution à l'intertitre précédant l'article 7 et aux lignes 23 à 40, à la page 2, et aux lignes 1 à 3, à la page 3, de ce qui suit:

Responsabilité

7.(1) Seule une indemnité sous la forme de dommages-intérêts — à l'exclusion de toute autre forme de réparation — peut être accordée, uniquement en conformité avec l'article 8, dans une action ou autre procédure intentée contre Sa Majesté, avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi, et liée:

- a) à la demande de propositions,
- b) aux négociations qui ont suivi cette demande;
- c) à un accord;
- d) aux avis ou services fournis à Sa Majesté à l'égard d'un accord;

and that is instituted before or after the coming into force of this Act by anyone against Her Majesty in relation to any agreement, relief shall be granted only by way of an award of damages in accordance with section 8.

(2) In any action or proceeding that is instituted before or after the coming into force of this Act and that is based on or is in relation to any matter referred to in any of paragraphs 1(a) to (e), no relief may be granted against any minister or any servant.

The Chair: Discussion? Shall clause 7, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Clause 8 is next.

Senator Bryden: I move:

That clause 8 of Bill C-28 be amended by striking out lines 4 to 7 on page 3 and substituting the following:

8.(1) In any action or proceeding referred to in subsection 7(1), an award of damages may be made only in respect of claims that

(a) relate directly to Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport; and

(b) are recoverable by law against Her Majesty.

(2) In any action or proceeding referred to in subsection (1), no award of damages shall be made in respect of

(a) a loss of profit by a claimant or anyone else, or an amount based on the loss of future revenue the payment of which was contingent on the execution and continuation of an agreement;

(b) any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, within the meaning of subsection 2(1) of the *Lobbyist Registration Act*, in connection with any agreement;

(c) Any investment in any company or partnership controlled by one or more partners of T1T2 Limited Partnership, or by the controlling entity of that partner or those partners, that resulted in a change of control of that company or partnership.

(d) any claim for loss of value of any share, partnership interest or investment; or

(e) non-compensatory, punitive, exemplary or aggravated damages.

The Chair: Discussion? Shall clause 8, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

e) à toute mesure prise par le gouvernement du Canada à l'égard de l'annonce de l'annulation des accords.

Immunité

(2) Dans une action ou autre procédure intentée avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi et liée à l'un des éléments mentionnés aux alinéas (1)a) à e), aucune réparation ne peut être accordée à l'encontre d'un ministre, d'un préposé, d'un mandataire de Sa Majesté ou de toute autre personne engagée pour fournir des avis ou services à Sa Majesté à l'égard des accords, au titre des gestes — actes ou omissions — accomplis dans l'exercice, réel ou prétendu tel, de leurs attributions.

La présidente: Discussion? L'article 7, modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Article 8.

Le sénateur Bryden: Je propose:

Que l'article 8 du projet de loi C-28 soit modifié par substitution, aux lignes 4 à 7, page 3, de ce qui suit:

8.(1) Dans les actions ou autres procédures visées au paragraphe 7(1), une indemnité sous la forme de dommages-intérêts ne peut être accordée qu'à l'égard des réclamations qui satisfont aux conditions suivantes:

a) être liées directement aux terminaux 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson;

b) être recouvrables en droit contre Sa Majesté.

Restriction

(2) Dans les actions et procédures visées au paragraphe (1), aucune indemnité ne peut être accordée à l'égard:

a) des profits non réalisés par l'auteur d'une réclamation ou par toute autre personne, ou des pertes de revenus futurs dont le versement était conditionnel à l'exécution et la mise en oeuvre d'un accord;

b) des sommes versées pour lobbying auprès des titulaires d'une charge publique, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, à l'égard d'un accord;

c) des investissements dans une société ou personne morale contrôlée par un ou plusieurs associés de la Société en commandite T1T2 ou l'entité qui le contrôle et qui ont donné lieu à un changement de contrôle de la société ou de la personne morale;

d) de la perte de valeur d'une action, d'une participation dans une société ou d'un investissement;

e) des dommages non compensatoires, punitifs, exemplaires ou majorés.

La présidente: Discussion? L'article 8, modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Shall clause 9 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 10 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 11 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 12 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the schedule carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the title carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall the bill as amended carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall I report the bill as amended to the Senate?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Lynch-Staunton: Madam Chair, before you close the proceedings, I would hope to have it recorded again that this side did not take a position on the amendments one way or the other. We did not vote in favour. We did not vote against. We abstained. That should be noted for the reasons already given. I would like those reasons included in the report. It does happen, when there is not unanimity, that the comments of the dissenting side can be included. I have a very short statement here which I would like you to include in your report. I will read it:

The Progressive Conservative members of the committee cannot support the government amendments at this time —

The words “at this time” are underlined for emphasis.

— and urge rejection of Bill C-28 as amended for the following reasons:

1. The amendments proposed by the government are contrary to the principle of Bill C-28 and therefore should have been the subject of a new bill introduced in the House of Commons.

L'article 9 est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 10 est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 12 est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'annexe est-elle adoptée?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adoptée.

Le titre est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le projet de loi, modifié, est-il adopté?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le rapport du projet de loi, modifié, va-t-il être présenté au Sénat?

Des sénateurs: D'accord.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, avant de mettre fin à ce débat, je tiens à indiquer une nouvelle fois, pour le procès-verbal, que nous n'avons pas pris position au sujet des amendements. Nous n'avons pas voté en faveur de ces amendements, ni contre eux. Nous nous sommes abstenus. Cela devrait être noté pour les motifs que j'ai indiqués. J'aimerais que ces motifs figurent dans le rapport. Il semble, qu'en l'absence d'unanimité, il soit possible de faire figurer dans le rapport les commentaires des membres dissidents. J'ai donc une déclaration très brève que j'aimerais voir figurer dans votre rapport. Je vais la lire:

Les membres du Parti progressiste-conservateur du comité ne peuvent appuyer les amendements proposés par le gouvernement pour le moment —

J'ai souligné les mots «pour le moment» pour les mettre en évidence.

— et demandent le rejet du projet de loi C-28, modifié, pour les raisons suivantes:

1. Les amendements proposés par le gouvernement sont contraires au principe du projet de loi C-28 et auraient donc dû faire l'objet d'un nouveau projet de loi présenté à la Chambre des communes.

2. Legislation which would have a direct impact on a trial should not even be considered, much less agreed to, while the trial is in progress.

The Progressive Conservative members also deplore the fact that both the Minister of Transport, who is the sponsor of Bill C-28, and the Minister of International Trade refused to appear before the committee and give testimony on the subject-matter of the bill.

I ask that this be included in the committee's report.

The Chair: Honourable senators, is it the decision of the committee that those comments be included?

There is no question in my mind that the Minister of Transport did in fact turn down a formal request from this committee. However, no written request was ever made to the Minister of International Trade.

Senator Lynch-Staunton: If he was not invited, I will certainly strike that reference out. I apologize. I will amend that to read:

...deplore the fact that the Minister of Transport, who is the sponsor of Bill C-28, refused to appear before

The Chair: Any discussion?

Senator Bryden: I do not see any problem with the statement being included, as long as it does not create a procedural problem.

Senator Lynch-Staunton: It would not create a problem on Pearson but it might create a political problem.

Senator Bryden: I take it that this is simply a request of the Chair that she include in her report your comments?

The Chair: There is apparently no provision for a minority report to be given on any bill. However, there is no precedent, to the clerk's knowledge, that it cannot be included in the overall report of the bill, if that is the wish of the members of the committee.

Senator Stanbury: Madam Chair, my only concern is that it not be indicated that these remarks are part of the report of the committee. The committee has a certain make-up. I would not want it thought that the majority of the committee had agreed to those remarks or was in agreement with those remarks. I am a little concerned about how the committee can report remarks which do not express the will of the committee.

Senator Lynch-Staunton: First, the comment includes the statement that this is the view of the Progressive Conservative members. That is stated twice. There is no question that this is a view of the minority.

Second, as to precedents, there are precedents for this. I recall one in which I was involved when we were discussing the Patent Act to extend the protection period for pharmaceutical companies to 20 years. At that time, Senator Kirby insisted on including a

2. Un projet de loi qui touche directement une instance judiciaire ne devrait même pas être examiné, encore moins adopté, pendant que l'instruction suit son cours.

Les membres du Parti progressiste-conservateur déplorent également le fait que le ministre des Transports, qui a parrainé le projet de loi C-28, et le ministre du Commerce international aient refusé de comparaître devant le comité et de témoigner sur le fond du projet de loi.

Je demande que cela figure dans le rapport du comité.

La présidente: Honorables sénateurs, le comité souhaite-t-il inclure ces commentaires?

Je suis certaine que le ministre des Transports a effectivement refusé de donner suite à la demande que lui avait présentée officiellement le comité. Par contre, pour ce qui est du ministre du Commerce international, aucune demande en ce sens ne lui a été transmise.

Le sénateur Lynch-Staunton: S'il n'a pas été invité, je vais immédiatement supprimer ce passage. Veuillez m'excuser. Je vais modifier ce paragraphe pour qu'il se lise ainsi:

... déplorent le fait que le ministre des Transports, qui a parrainé le projet de loi C-28, ait refusé de comparaître devant...

La présidente: Souhaitez-vous discuter de ce sujet?

Le sénateur Bryden: Je n'ai rien contre le fait d'inclure cette déclaration pourvu que cela ne soulève pas de problème sur le plan de la procédure.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela ne soulèvera aucun problème pour ce qui est de Pearson mais cela pourrait soulever un problème politique.

Le sénateur Bryden: Si j'ai bien compris, vous demandez simplement à la présidente de faire figurer vos commentaires dans son rapport?

La présidente: Il ne semble pas prévu que l'on puisse présenter un rapport minoritaire au sujet d'un projet de loi. D'après la greffière, il n'existe aucun précédent interdisant de joindre au rapport général sur le projet de loi un rapport minoritaire, si c'est ce que souhaitent les membres du comité.

Le sénateur Stanbury: Madame la présidente, je tiens uniquement à ce qu'il soit précisé que ces remarques ne font pas partie du rapport du comité. Le comité a été composé d'une certaine façon. Je ne voudrais pas que l'on pense que la majorité du comité a accepté ces remarques ou est prête à y souscrire. Je ne vois pas très bien comment le comité peut inclure dans son rapport des remarques qui ne reflètent pas sa volonté.

Le sénateur Lynch-Staunton: Tout d'abord, le commentaire précise expressément qu'il s'agit de l'opinion des membres du Parti progressiste-conservateur. Cela est mentionné deux fois. Il est très clair qu'il s'agit là de l'opinion de la minorité.

Deuxièmement, pour ce qui est des précédents, je dirais qu'il en existe. Je me souviens avoir participé à une discussion au sujet de la Loi sur les brevets où l'on parlait d'étendre à 20 ans la période de protection accordée aux sociétés pharmaceutiques. À l'époque,

minority opinion or dissenting opinion in the report, and it was included.

This comment serves to express the thoughts of the committee on the study of the bill. It does not bind anyone except those who share this thought. In my opinion, it is valuable that the Senate should have this drawn to its attention.

Senator Stanbury: I am sympathetic. I am trying to think of how it can be done without giving the impression that it is the report of the committee, which has a certain make-up.

Senator Lynch-Staunton: It is not the report of the majority. It is the report of the committee. I quite agree with you.

Senator Bryden: Is it possible that Senator Lynch-Staunton could make his statement when the report is presented in the house?

Senator Lynch-Staunton: These remarks are being made because the assumption is that all committee reports must be unanimous. For the Senate to appreciate perhaps any committee report, it should hear as many views as possible without cluttering the report. We have one view which supports the amendments; and another view which, for various reasons, is not prepared to support the amendments at this time.

We are urging that that view be incorporated in the report. It does not bind the chairman or anyone who disagrees with the view, but it has the value of allowing senators who will receive the report to see that two opposite views were expressed on the same subject-matter.

Senator Stanbury: Would it help to use the words at the beginning of your statement, "the minority view of the Progressive Conservative members of the committee," or something of that kind, to indicate that this is a minority view?

The Chair: Technically, we report bills either amended or unamended. That is the traditional way in which a committee reports a bill. In this case it will be reported with amendments. At that point, we can also go on to say that those amendments were not supported by all members of the committee.

Senator Bryden: The report is submitted in the normal course. It is then open to you or anyone on your side to read that statement into the record of the Senate. I do not see the advantage of having it reported by the Chair.

Senator Lynch-Staunton: I am surprised that Senator would be the one to raise an objection because a lengthy minority opinion was included in the report of the Pearson inquiry. Whether we agreed with the views in it or not, as the majority at the time, we felt it was quite appropriate that diametrically-opposed views, as it turned out in that case, would be included in that report to allow the reader to understand the full value of all the conclusions, both in favour and against.

le sénateur Kirby avait insisté pour faire figurer dans le rapport une opinion minoritaire ou une opinion dissidente et cela avait été fait.

Ce commentaire vise à exposer les opinions du comité sur le projet de loi à l'étude. Il ne lie personne, si ce n'est les personnes qui partagent ces opinions. Il me paraît souhaitable d'attirer l'attention du Sénat sur ce point.

Le sénateur Stanbury: Je n'ai rien contre, au contraire. J'essaie de trouver un moyen de le faire sans donner l'impression qu'il s'agit du rapport du comité, compte tenu de sa composition.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas le rapport de la majorité. C'est le rapport du comité. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Bryden: Est-il possible de demander au sénateur Lynch-Staunton de faire sa déclaration au moment de la présentation du rapport à la Chambre?

Le sénateur Lynch-Staunton: Toute cette discussion repose sur l'hypothèse que les rapports du comité doivent être unanimes. Si l'on veut que le Sénat soit en mesure d'apprécier les rapports des comités, il paraît souhaitable qu'il soit au courant de toute la gamme des opinions, si cela est possible sans trop alourdir le rapport. Il y a une opinion favorable aux amendements et une autre qui, pour diverses raisons, n'est pas favorable à ces amendements pour le moment.

Nous vous prions d'introduire cette opinion dans le rapport. Elle ne lie pas la présidente, ni les membres du comité qui ne partagent pas cette opinion; elle offre néanmoins l'intérêt d'indiquer aux sénateurs qui vont recevoir le rapport qu'il existe deux opinions opposées au sujet de cette question.

Le sénateur Stanbury: Serait-il préférable d'insérer au début de votre déclaration les mots suivants: «opinion minoritaire des membres du comité appartenant au Parti progressiste-conservateur du comité» ou quelque chose du genre, pour bien préciser qu'il s'agit d'une opinion minoritaire?

La présidente: Techniquement, le rapport du projet de loi mentionne uniquement le fait que le projet a été modifié ou non. C'est la façon traditionnelle dont un comité fait rapport sur un projet de loi. Dans le cas présent, le projet de loi a été amendé. Nous pouvons fort bien préciser que ces amendements n'ont pas reçu l'appui de tous les membres du comité.

Le sénateur Bryden: Le rapport est présenté de la façon habituelle. Rien ne vous empêche de lire cette déclaration pour qu'elle fasse partie du procès-verbal du Sénat. Je ne vois pas l'avantage qu'il y a à introduire cette déclaration dans le rapport de la présidente.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis surpris que l'honorable sénateur s'oppose à cette démarche étant donné que le rapport sur l'enquête Pearson comprenait une opinion minoritaire très détaillée. Nous représentons la majorité à l'époque, mais quelles que soient nos opinions sur ce rapport, nous avons jugé tout à fait approprié d'inclure dans ce rapport des opinions diamétralement opposées aux autres pour que le lecteur puisse mieux comprendre l'ensemble des conclusions, aussi bien favorables que défavorables au rapport majoritaire.

All we are asking is that a conclusion, short and to the point, of the five members of the opposition on this committee be included in the report. We want to give two views to allow the Senate to assess the work of the committee with more knowledge. It does not compromise anyone who dissents with this view.

Senator Bryden: By incorporating this position as a minority part of this report, does it give rise to any future procedural possibilities within the Senate that otherwise would not be available if it were not included?

The Chair: We will get some further information about that particular procedure, but it is certainly not customary to include minority opinions in the reports of committees. There has been some tradition of minority and majority reports when presenting the report of an inquiry, such as the Pearson Inquiry, but it has certainly not been the custom to report bills in the fashion Senator Lynch-Staunton is suggesting today.

Senator Gigantès: Perhaps, if it is not forbidden, Senator Lynch-Staunton could add the word "minority" to his statement, and say, "The Progressive Conservative minority disagreed with the Liberal majority, for the following reasons:..."

Senator Doyle: I think Senator Stanbury feels that he would not want people to think that anyone on his side adopted the position Senator Lynch-Staunton has put forth. I would assure you that no one on this side would like anyone to think that we would take your position. In the interests of clarity, we should be able to say that not everyone marched when the minister shouted.

There are certainly precedents for this. I can recall many recommendations from this very committee going forth with comments to the minister. We expressed the view that, while some members of the committee made certain recommendations, alternative suggestions had been made. We have used every conceivable avenue of trying to communicate, without going into lengthy advocacy, where we have stood. When people are going through the transcript, three months or three years from now, they will see that the committee passed the bill, and unless they read 20 pages on, there will be no indication that it was not a unanimous report. Senator Lynch-Staunton's suggestion may be totally out of keeping with the formal rules, but perhaps we should change the rules. That is all I have to add.

Senator Pearson: I recall that, after our examination of the Young Offenders Act, the report indicated that some senators had disagreed with some of the amendments. In that case, it was actually some senators from both sides. That was done to show that some of us were not in complete agreement with the report.

Senator Lynch-Staunton: I would be willing to word this in such a way that it would not compromise those who disagree with it — by simply saying that the PC members of the committee cannot support, or stated they would not support, the

Nous demandons simplement de faire figurer dans le rapport une conclusion très brève proposée par les cinq membres de l'opposition qui font partie du comité. Nous voulons donner ces deux points de vue pour que le Sénat soit mieux en mesure d'évaluer les travaux du comité. Cela ne nuit aucunement aux personnes qui ne partagent pas ces opinions.

Le sénateur Bryden: En incorporant cette opinion à titre de rapport minoritaire, va-t-on offrir des possibilités procédurales devant le Sénat qui n'existeraient pas dans le cas contraire?

La présidente: Nous allons nous renseigner davantage sur cette procédure mais il n'est certainement pas habituel de faire figurer des opinions minoritaires dans les rapports des comités. Dans le cas des enquêtes, comme l'enquête Pearson, il y a déjà eu des rapports minoritaires et majoritaires mais il n'est pas habituel de faire rapport sur un projet de loi de la façon que propose aujourd'hui le sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Gigantès: Si cela n'est pas interdit, le sénateur Lynch-Staunton pourrait peut-être ajouter le mot «minorité» à sa déclaration et dire: «La minorité composée de membres du Parti progressiste-conservateur n'est pas d'accord avec la majorité libérale pour les raisons suivantes:...»

Le sénateur Doyle: Je crois que le sénateur Stanbury ne voudrait pas que l'on puisse penser que des membres de son parti ont adopté la position mise de l'avant par le sénateur Lynch-Staunton. Je peux vous assurer qu'aucun des membres qui siège de ce côté n'aimerait que d'autres pensent que nous sommes de votre avis. Par souci de précision, il devrait être possible d'indiquer que certains n'ont pas bougé lorsque le ministre a donné l'ordre d'avancer.

Il existe certainement des précédents pour cette façon de procéder. Je me souviens que notre comité a souvent transmis des recommandations au ministre accompagnées de commentaires. Nous mentionnions que certains membres du comité avaient proposé certaines recommandations et que d'autres suggestions avaient également été faites. Nous avons utilisé tous les moyens possibles pour bien indiquer, sans aller jusqu'à exiger de longs débats, quelle était notre position. Lorsqu'on lira le procès-verbal de nos travaux, que ce soit dans trois mois ou dans trois ans, on verra uniquement que le comité a adopté le projet de loi et si l'on ne se reporte pas à 20 pages plus loin, rien n'indiquera que le rapport n'était pas unanime. La suggestion présentée par le sénateur Lynch-Staunton n'est peut-être pas tout à fait conforme aux règles officielles mais il faudrait peut-être alors changer ces règles. C'est tout ce que j'ai à dire.

Le sénateur Pearson: Je me souviens qu'après notre étude de la Loi sur les jeunes contrevenants, le rapport indiquait que certains sénateurs n'approuvaient pas certains amendements. Cette fois-là, il y avait en fait des sénateurs des deux côtés de la table. Cette mention visait à indiquer qu'il y avait certains sénateurs qui n'approuvaient pas totalement le rapport.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis disposé à formuler cette déclaration pour qu'elle indique clairement qu'elle ne lie pas les personnes qui entretiennent d'autres opinions — en disant tout simplement que les membres du parti PC du comité ne sont pas en

amendments at this time. I would take out the phrase, "urge rejection of the bill." The statement would be: "PC members of the committee cannot support the government amendments at this time as they feel that the amendments proposed by government... In addition, they feel that the legislation, which will have a direct impact..." It would be leaving an impression. It would not categorically state that this is the view of the committee. It would be giving a sense and feeling of the minority members.

The bill to which Senator Kirby attached a lengthy minority opinion is Bill C-91. I also believe that the GST report had comments by the government members who were then in the minority. The more I think of it, the more we will find examples of reports, particularly urging amendments, containing a lengthy narrative and, on occasion, comments from the dissenting side.

The Chair: Dr. Lank, please explain what you have learned.

Ms Lank: I consulted with some procedural experts in the chamber, the Clerk of the Senate being one, to discuss this issue. From a procedural point of view, which has been discussed in this committee before, the important distinction lies in the use of the word "recommendation." There can be no use of the word "recommendation" should there be the addition of a commentary on a minority opinion. That would cause procedural problems because the adoption would be a decision of the Senate. Clearly, you would then have an internal contradiction within the report. However, if you word it to indicate that it is an observation or a commentary, and clearly identify it as being distinct from the amendments, there should be no procedural problem at all with the report.

Senator Milne: Dr. Lank has answered my first question. I have no problems with this except that I would be concerned about connecting this committee's name put anything that stated that a minister refused to appear, because when you read the reply you will see that it was not that he refused to appear but that he had other commitments.

The Chair: Yes. The letter states:

I am writing in response to Senator Carstairs' letter of June 4, 1996 inviting the Honourable David Anderson, Minister of Transport, to appear before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Minister Anderson's agenda is unfortunately very full, both here in Ottawa and away, until the end of June. He will therefore not be able to accept the Senator's invitation.

Senator Lynch-Staunton: Then I would be happy to drop the word "refused" and put in "was unable", after referring to that letter.

mesure d'appuyer — ou ont déclaré qu'ils n'appuieraient pas, les amendements pour le moment. Je supprimerais le passage suivant «demandent le rejet du projet de loi». La déclaration serait la suivante: «Les membres du parti PC du comité ne peuvent appuyer pour le moment les amendements proposés par le gouvernement parce qu'ils estiment que ces amendements... En outre, ils estiment que le projet de loi qui aura un effet direct...» Voilà le ton qui pourrait être utilisé. Cette déclaration ne mentionnerait pas de façon catégorique qu'il s'agit là de l'opinion du comité. Elle donnerait par contre une idée de l'opinion qu'entretennent les membres minoritaires.

Le projet de loi auquel le sénateur Kirby avait joint une longue opinion minoritaire est le projet de loi C-91. Je crois également que le rapport sur la TPS contenait des commentaires formulés par les membres du gouvernement qui faisaient partie à l'époque de la minorité. Plus j'y réfléchis, plus je crois que nous allons trouver des exemples de rapports, en particulier ceux qui proposent des amendements, où figure une longue relation et parfois, des commentaires présentés par des membres dissidents.

La présidente: Mme Lank, veuillez nous dire ce que vous avez appris.

Mme Lank: J'ai consulté sur cette question des spécialistes de la procédure de la Chambre, notamment le greffier du Sénat. Du point de vue de la procédure, aspect qui a déjà été abordé par le comité, l'élément important est l'utilisation du mot «recommandation». Il ne faut pas utiliser le mot «recommandation» si l'on ajoute un commentaire concernant une opinion minoritaire. Cela soulèverait des problèmes de procédure parce que l'adoption est une décision du Sénat. Le rapport contiendrait alors des éléments contradictoires. Cependant, si vous formulez cette partie en indiquant qu'il s'agit d'une remarque ou d'un commentaire, et qu'il est clairement indiqué que cela ne fait pas partie des amendements, cela ne devrait soulever aucun problème procédural.

Le sénateur Milne: Mme Lank a répondu à ma première question. Je suis prête à accepter tout cela mais je n'aimerais pas que l'on puisse associer le nom du comité à une déclaration mentionnant que le ministre a refusé de comparaître, parce que si l'on lit sa réponse, on constate qu'il n'a pas refusé de comparaître mais qu'il avait d'autres engagements.

La présidente: Oui. Voici ce que dit sa lettre:

Je réponds à la lettre du 4 juin 1996 de le sénateur Carstairs dans laquelle elle invitait l'honorable David Anderson, ministre des Transports, à comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le ministre Anderson a malheureusement un emploi du temps très chargé, tant à Ottawa qu'ailleurs, jusqu'à la fin du mois de juin. Il ne pourra donc donner suite à l'invitation de le sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je serais heureux de supprimer le mot «a refusé» et de le remplacer par «n'a pas été en mesure», après avoir mentionné cette lettre.

Senator Stanbury: I have the impression that Senator Lynch-Staunton's modifications in the last couple of minutes have solved the problem that our clerk has pointed out. I would think there is no objection.

Senator Bryden: Perhaps it can be read.

The Chair: Perhaps Senator Lynch-Staunton could read it once more and propose it as a motion so we can vote on it.

Senator Lynch-Staunton: I move that the following be added to the report:

The Progressive Conservative members of the committee cannot support the government amendments **at this time** as they feel that the amendments proposed by the government are contrary to the principle of Bill C-28 and therefore should have been subject of a new bill introduced in the House of Commons.

In addition, they feel that legislation, which would have a direct impact on a trial, should not even be considered, much less agreed to, while the trial is in progress.

The Progressive Conservative members also deplore the fact that the Minister of Transport, who is the sponsor of Bill C-28, was unable to appear before the committee and give testimony on the subject-matter of the bill.

Senator Gigantès: Did not the clerk say that we would or would not avoid procedural troubles if the word "commentary" was used?

Ms Lank: "Commentary" is fine. "Observation" is fine. The word that cannot be used is "recommendation."

The Chair: The word "recommendation" is not used.

Senator Gigantès: Could Senator Lynch-Staunton use either the term "observation" or "commentary" at the beginning of his motion?

Senator Lynch-Staunton: I am submitting the text, but I am sure those who write the report will give it the appropriate title.

Senator Gigantès: We do not want to use a title which has not been agreed upon.

The Chair: Would it be acceptable if we started, "The Progressive Conservative members make the following observations"?

Senator Lynch-Staunton: Certainly.

The Chair: All those in favour of Senator Lynch-Staunton's motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

There being no further business before this committee at this time, the committee will adjourn.

Le sénateur Stanbury: J'ai l'impression que les modifications que vient de proposer le sénateur Lynch-Staunton ont résolu le problème qu'a signalé notre greffière. Je pense qu'il n'y a plus d'objection maintenant.

Le sénateur Bryden: On pourrait peut-être lire cette déclaration.

La présidente: Le sénateur Lynch-Staunton voudrait-il relire sa déclaration et la proposer à titre de motion pour que nous puissions voter sur elle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je propose d'ajouter ce qui suit au rapport:

Les membres du comité appartenant au Parti progressiste-conservateur ne peuvent appuyer **pour le moment** les amendements proposés par le gouvernement parce qu'ils estiment que ces amendements sont contraires au principe du projet de loi C-28 et qu'ils auraient donc dû faire l'objet d'un nouveau projet de loi présenté devant la Chambre des communes.

En outre, ils estiment que ce projet de loi, qui va toucher directement une instance judiciaire, ne devrait même pas être examiné, encore moins adopté, pendant que cette instance se poursuit.

Les membres du Parti progressiste-conservateur déplorent également le fait que le ministre des Transports, qui a parrainé le projet de loi C-28, n'ait pas été en mesure de comparaître devant le comité et de témoigner sur le fond du projet.

Le sénateur Gigantès: La greffière n'a-t-elle pas indiqué que le mot «commentaire» risquait de poser des problèmes de procédure ou d'en éviter?

Mme Lank: Le mot «commentaire» convient. Tout comme le mot «observation». Le mot qu'il ne faut pas utiliser est «recommandation».

La présidente: Le mot «recommandation» n'apparaît pas.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Lynch-Staunton pourra-t-il utiliser le mot «observation» ou «commentaire» au début de sa motion?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je présente un texte mais je suis sûr que les auteurs du rapport vont lui donner le titre qui convient.

Le sénateur Gigantès: Nous ne voudrions pas que l'on utilise un titre qui n'a pas été accepté par nous.

La présidente: Êtes-vous prêts à accepter l'introduction suivante «Les membres du Parti progressiste-conservateur présentent les observations suivantes»?

Le sénateur Lynch-Staunton: Certainement.

La présidente: Quels sont ceux qui appuient la motion du sénateur Lynch-Staunton?

Des sénateurs: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée.

The committee adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-28:

From Osgoode Hall Law School:

Professor Patrick Monahan.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Mr. Jonathan Fried, Director General, Trade Policy Bureau
and Coordinator for NAFTA.

Pour le projet de loi C-28:

De la faculté de droit Osgoode Hall:

Professeur Patrick Monahan.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

M. Jonathan Fried, directeur général, Politique commerciale
et coordonnateur de l'ALÉNA.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, June 12, 1996

Issue No. 18

First and Last Proceedings on:
Examination of Bill S-8, An Act respecting
Queen's University at Kingston

Seventh and Last Proceedings on:
Examination of Bill C-8, An Act respecting
the control of certain drugs, their precursors and
other substances and to amend certain other Acts
and repeal the Narcotic Control Act
in consequence thereof

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill S-8)

THE ELEVENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-8)

WITNESS:
(See Back Cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Le mercredi 12 juin 1996

Fascicule n° 18

Premier et dernier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi S-8, Loi concernant
l'Université Queen's à Kingston

Septième et dernier fascicule concernant:
L'étude du projet de loi C-8, Loi portant
réglementation de certaines drogues et de
leurs précurseurs ainsi que d'autres substances,
modifiant certaines lois et abrogeant
la Loi sur les stupéfiants en conséquence

INCLUANT:
LE DIXIÈME RAPPORT
DU COMITÉ (projet de loi S-8)

LE ONZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ (projet de loi C-8)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Lewis
Doyle	Losier-Cool
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	* Lynch-Staunton (or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ghitter was substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) (June 11, 1996).

The name of the Honourable Senator Jessiman was substituted for that of the Honourable Senator LeBreton (June 11, 1996).

The name of the Honourable Senator Lewis was substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (June 11, 1996).

The name of the Honourable Senator Pearson was substituted for that of the Honourable Senator Poulin (June 12, 1996).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Lewis
Doyle	Losier-Cool
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	* Lynch-Staunton (ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter est substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) (Le 11 juin 1996).

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur LeBreton (Le 11 juin 1996).

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (Le 11 juin 1996).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Poulin (Le 12 juin 1996).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, June 10, 1996:

Second reading of Bill S-8, An Act respecting Queen's University at Kingston.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin:

That Rule 115 be suspended with respect to Bill S-8, An Act respecting Queen's University at Kingston.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI:

Extrait des *Journaux du Sénat*, le lundi 10 juin 1996:

Deuxième lecture du projet de loi S-8, Loi concernant l'Université Queen's à Kingston.

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déposé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Murray, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin,

Que l'application de l'article 115 du Règlement soit suspendue à l'égard du projet de loi S-8, Loi concernant l'Université Queen's à Kingston.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 11, 1996

(21)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met *in camera*, this day in Room 172-E, Centre Block, at 9:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson, Poulin and Stanbury (12).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (See Issue No. 2, Thursday, March 21, 1996 for full text of Order of Reference.)

It was agreed — That Senators' assistants be allowed to remain in the room for the duration of the *in camera* meeting.

The committee discussed the draft report.

It was agreed — That a revised draft of the report be distributed to the members for their comments as soon as possible, even if available only in English.

At 10:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 12, 1996

(22)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:30 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (11).

Other Senator present: The Honourable Senator Lowell Murray (1).

In attendance: Jane Allain, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament; Mark Audcent, Acting Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

For Bill S-8:

From Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham:

Mr. Robert A. Little, Legal Counsel.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 11 juin 1996

(21)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 32, à huis clos, dans la pièce 172-E de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, Pearson, Poulin et Stanbury (13).

Également présente: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule No. 8 du jeudi 21 mars 1996.*)

Il est convenu — Que l'on autorise les adjoints des sénateurs à rester dans la salle pendant le huis clos.

Le comité discute de l'ébauche du rapport.

Il est convenu — Qu'une version révisée de l'ébauche du rapport soit distribuée le plus tôt possible aux membres du comité pour qu'ils fassent part de leurs commentaires, même si seule la version anglaise est disponible.

À 10 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 12 juin 1996

(22)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lowell Murray (1).

Également présents: Jane Allain, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; Mark Audcent, légiste par intérim et conseiller parlementaire.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Pour le projet de loi S-8:

De Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham:

M. Robert A. Little, conseiller juridique.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, June 10, 1996, the committee commenced its consideration of Bill S-8, An Act respecting Queen's University at Kingston.

The Chair made an opening statement.

Mr. Little made a statement and, together with Senator Murray, answered questions.

It was moved by Honourable Senator Lewis — THAT Bill S-8 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed on division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof. (*See Issue No. 2, Wednesday, March 27, 1996, for full text of Order of Reference.*)

It was agreed, — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-8.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin — That the motions to amend Bill C-8 be deemed to have been read in both French and English.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That clause 1 stand.

It was agreed — That clause 2 be amended as follows:

Page 2, clause 2: strike out line 4 and substitute the following:

“cluded in Schedule I, II, III, IV or V;”

It was agreed — that clauses 3 to 30 carry.

It was agreed — THAT clause 31 be amended as follows:

Page 28, clause 31: in the French version, strike out lines 6 to 8 and substitute the following:

“réglementaire — l'habilitant à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité commerciale ou professionnelle. II”

It was agreed — That clauses 32 to 54 carry.

It was agreed — That clause 55 be amended as follows:

Page 39, clause 55: in the English version, strike out line 5 and substitute the following:

“applications and distribution of controlled substances”

It was agreed — That clause 55 be further amended to read as follows:

Page 39, clause 55: in the English version, strike out line 42 and substitute the following:

“stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI”

It was agreed — That clauses 56 to 63 carry.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 10 juin 1996, le comité entreprend son étude du projet de loi S-8, Loi concernant l'Université Queen's à Kingston.

La présidente fait une déclaration liminaire.

M. Little fait une déclaration et, aidé du sénateur Murray, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis — QU'il soit fait rapport du projet de loi S-8 au Sénat sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée à la pluralité des voix.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no. 2 du mercredi 27 mars 1996.*)

Il est convenu, — Que le comité termine l'étude article par article du projet de loi C-8.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que les motions portant amendement du projet de loi C-8 soient réputées avoir été lues en anglais et en français.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 1 demeure tel quel.

Il est convenu — Que l'article 2 soit amendé de la façon suivante:

Page 3, article 2: remplacé la ligne 10 par ce qui suit:

«l'une ou l'autre des annexes I, II, III, IV ou V;»

Il est convenu — QUE les articles 3 à 30 soient adoptés.

Il est convenu — QUE l'article 31 soit modifié de la façon suivante:

Page 28, article 31: dans la version française, remplacer les lignes 6 à 8, par ce qui suit:

«réglementaire — l'habilitant à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité commerciale ou professionnelle. II»

Il est convenu — Que les articles 32 à 54 soient adoptés.

Il est convenu — Que l'article 55 soit modifié de la façon suivante:

Page 39, article 55: dans la version anglaise, remplacer la ligne 5, par ce qui suit:

«applications and distribution of controlled substances»

Il est convenu — Que l'article 55 soit de nouveau modifié pour se lire comme suit:

Page 39, article 55: dans la version anglaise, remplacer la ligne 42 par ce qui suit:

«stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI»

Il est convenu — Que les articles 56 à 63 soient adoptés.

It was agreed — That clause 64 be amended as follows:

Page 45, clause 64: strike out lines 18 to 31 and substitute the following:

“64. Schedule II to the Corrections and Conditional Release Act is replaced by the following:

SCHEDULE II

(Subsections 107(1) and 125(1) and sections 129, 130 and 132)

1. An offence under any of the following provisions of the Narcotic Control Act, as it read immediately before the day on which section 64 of the Controlled Drugs and Substances Act came into force, that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 4 (trafficking);
- (b) section 5 (importing and exporting);
- (c) section 6 (cultivation);
- (d) section 19.1 (possession of property obtained by certain offences); and
- (e) section 19.2 (laundering proceeds of certain offences).

2. An offence under any of the following provisions of the Food and Drugs Act, as it read immediately before the day on which section 64 of the Controlled Drugs and Substances Act came into force, that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 39 (trafficking in controlled drugs);
- (b) section 44.2 (possession of property obtained by trafficking in controlled drugs);
- (c) section 44.3 (laundering proceeds of trafficking in controlled drugs);
- (d) section 48 (trafficking in restricted drugs);
- (e) section 50.2 (possession of property obtained by trafficking in restricted drugs); and
- (f) section 50.3 (laundering proceeds of trafficking in restricted drugs).

3. An offence under any of the following provisions of the Controlled Drugs and Substances Act that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 5 (trafficking);
- (b) section 6 (importing and exporting);
- (c) section 7 (production);
- (d) section 8 (possession of property obtained by certain offences); and
- (e) section 9 (laundering proceeds of certain offences).

4. The offence of conspiring, as provided by paragraph 465(1)(c) of the Criminal Code, to commit any of the offences referred to in items 1 to 3 of this Schedule.”

Il est convenu — Que l'article 64 soit modifié de la façon suivante:

Page 45, article 64: remplacer les lignes 19 à 34, par ce qui suit:

«64. L'annexe II de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition est remplacé par ce qui suit:

ANNEXE II

(Paragrophes 107(1) et 125(1) et articles 129, 130 et 132)

1. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la Loi sur les stupéfiants, dans leur version antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'article 64 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, est poursuivie par mise en accusation:

- a) article 4 (trafic de stupéfiants);
- b) article 5 (importation et exportation)
- c) article 6 (culture);
- d) article 19.1 (possession de biens obtenus par perpétration d'une infraction);
- e) article 19.2 (recyclage des produits de la criminalité).

2. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la Loi sur les aliments et drogues, dans leur version antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'article 64 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, est poursuivie par mise en accusation:

- a) article 39 (trafic des drogues contrôlées);
- b) article 44.2 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- c) article 44.3 (recyclage des produits de la criminalité);
- d) article 48 (trafic des drogues d'usage restreint);
- e) article 50.2 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- f) article 50.3 (recyclage des produits de la criminalité).

3. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances est poursuivie par mise en accusation:

- a) article 5 (trafic);
- b) article 6 (importation et exportation);
- c) article 7 (production);
- d) article 8 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- e) article 9 (recyclage des produits de la criminalité).

4. L'infraction de complot prévue à l'alinéa 465(1)c) du Code criminel, en vue de commettre une des infractions mentionnées aux articles 1 à 3 de la présente annexe, est poursuivie par mise en accusation.

It was agreed — THAT clause 65 be amended as follows:

Page 45, clause 65: strike out lines 34 and 35 and substitute the following:

“(c) an offence described in subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and”

It was agreed — THAT clauses 66 to 70 carry.

It was agreed — THAT clause 71 be amended as follows:

Page 48, clause 71: strike out line 26 and substitute the following:

“section 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled”

It was agreed — THAT clause 71 be further amended as follows:

Page 49, clause 71: strike out line 3 and substitute the following:

“subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Con-”

It was agreed — THAT clause 72 be amended as follows:

Page 49, clause 72: strike out lines 9 to 13 and substitute the following:

“the end of subparagraph (viii) and by adding the following after subparagraph (ix):

(x) paragraph 4(4)(a) of the Controlled Drugs and Substances Act, or

(xi) subsection 5(4) of the Controlled”

It was agreed — THAT clause 73 carry.

It was agreed — THAT clause 74 be amended as follows:

Page 50, clause 74: in the French version, strike out lines 7 and 8 and substitute the following:

“paragraphe 16(1) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.”

It was agreed — THAT clauses 75 to 95 carry.

It was agreed — THAT new clause 65.1 be added as follows:

Page 45, new clause 65.1: immediately after line 36 add the following:

“65.1 Paragraph 109(1)(c) of the Act, as enacted by section 139 of the Firearms Act, is replaced by the following:

(c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and Substances Act, or”

It was agreed — THAT new clause 76.1 be added as follows:

Page 50, new clause 76.1: immediately after line 30 add the following:

Il est convenu — QUE l'article 65 soit modifié de la façon suivante:

Page 46, article 65: remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit:

«infraction visée aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines»

Il est convenu — QUE les articles 66 à 70 soient adoptés.

Il est convenu — QUE l'article 71 soit modifié de la façon suivante:

Page 48, article 71: remplacer la ligne 26 par ce qui suit:

«5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant»

Il est convenu — QUE l'article 71 soit en outre modifié de la façon suivante:

Page 49, article 71: remplacer les lignes 9 à 13 par ce qui suit:

«paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi»

Il est convenu — QUE l'article 72 soit modifié de la façon suivante:

Page 49, article 72: remplacer les lignes 9 à 13 par ce qui suit:

«(ix), de ce qui suit:

(x) l'alinéa 4(4)a) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances,

(xi) le paragraphe 5(4) de la Loi régle-»

Il est convenu — QUE l'article 73 soit adopté.

Il est convenu — QUE l'article 74 soit modifié de la façon suivante:

Page 50, article 74: dans la version française, remplacer les lignes 7 à 8, par ce qui suit:

«paragraphe 16(1) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.»

Il est convenu — QUE les articles 75 à 95 soient adoptés.

Il est convenu — QUE le nouvel article 65.1 soit ajouté de la façon suivante:

Page 45, nouvel article 65.1: ajouter après la ligne 17 ce qui suit:

«65.1 L'alinéa 109(1)c) de la même loi, dans sa version édictée par l'article 139 de la Loi sur les armes à feu, est remplacée par ce qui suit:

c) d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.»

Il est convenu — QUE le nouvel article 76.1 soit ajouté de la façon suivante:

Page 50, nouvel article 76.1: ajouter après la ligne 33 ce qui suit:

“Firearms Act

76.1 Subparagraph 5(2)(a)(iv) of the Firearms Act is replaced by the following:

(iv) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and Substances Act;”

Dr. Heather Lank, the Clerk of the Committee, answered a question.

Mr. Mark Audcent, Acting Law Clerk and Parliamentary Counsel, answered a question.

It was agreed — THAT new clause 83.1 read as follows:

Page 52, new clause 83.1: immediately after line 9 add the following:

“National Defence Act

83.1 Paragraph 147.1(1)(c) of the National Defence Act, as enacted by section 176 of the Firearms Act, is replaced by the following:

(c) relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and Substances Act, or”

It was agreed — THAT new clauses 93.1 to 93.3 read as follows:

Page 55, new clauses 93.1 to 93.3: immediately after line 11 add the following:

“Young Offenders Act

93.1 Item 4 of the Schedule to the Young Offenders Act is replaced by the following:

4. An offence under any of the following provisions of the Controlled Drugs and Substances Act:

(a) section 5 (trafficking);

(b) section 6 (importing and exporting); and

(c) section 7 (production of substance).

Conditional Amendments

Bill C-7

93.2 If Bill C-7, introduced during the second session of the thirty-fifth Parliament and entitled An Act to establish the Department of Public Works and Government Services and to amend and repeal certain Acts, is assented to, then, on the later of the day on which subsection 3(1) of that Act comes into force and the day on which subsection 14(4) of this Act comes into force, subsection 14(4) of this Act is replaced by the following:

Minister of Public Works and Government Services

(4) Where the Attorney General so requests, a judge appointing a person under subparagraph (3)(b)(i) shall appoint the Minister of Public Works and Government Services.

«Loi sur les armes à feu

76.1 Le sous-alinéa 5(2)a)(iv) de la Loi sur les armes à feu est remplacé par ce qui suit:

(iv) une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances;»

Mme Heather Lank, la greffière du comité, répond aux questions.

M. Mark Audcent, légiste par intérim et conseiller parlementaire, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le nouvel article 83.1 se lise comme suit:

Page 52, nouvel article 83.1: ajouter après la ligne 10 ce qui suit:

«Loi sur la défense nationale

83.1 L’alinéa 147.1(1)c) de la Loi sur la défense nationale, dans sa version édictée par l’article 176 de la Loi sur les armes à feu, est remplacé par ce qui suit:

c) d’une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances;»

Il est convenu — QUE les nouveaux articles 93.1 à 93.3 se lisent comme suit:

Page 55, nouveaux articles 93.1 à 93.3: ajouter après la ligne 11 ce qui suit:

«Loi sur les jeunes contrevenants

93.1 L’article 4 de l’annexe de la Loi sur les jeunes contrevenants est remplacé par ce qui suit:

4. Une infraction prévue par l’une des dispositions suivantes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances:

a) article 5 (trafic);

b) article 6 (importation et exportation); et

c) article 7 (production).

Modifications conditionnelles

Projet de loi C-7

93.2 En cas de sanction du projet de loi C-7, déposé au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature et intitulé Loi constituant le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et modifiant ou abrogeant certaines lois, à l’entrée en vigueur du paragraphe 3(1) de ce projet de loi ou à celle du paragraphe 14(4) de la présente loi, la dernière en date étant à retenir, ce paragraphe est remplacé par ce qui suit:

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux

(4) Le juge nommé, à la demande du procureur général du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux à titre d’administrateur visé par le sous-alinéa (3)b)i).

93.3 On the later of the day on which subsection 515(4.1) of the Criminal Code, as enacted by section 153 of the Firearms Act, comes into force and subsection 515(4.1) of the Criminal Code, as enacted by subsection 71(1) of this Act, comes into force, subsection 515(4.1) of the Criminal Code is replaced by the following:

Condition prohibiting possession of firearms, etc.

(4.1) When making an order under subsection (2), in the case of an accused who is charged with

(a) an offence in the commission of which violence against a person was used, threatened or attempted,

(b) an offence under section 264 (criminal harassment),

(c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and Substances Act, or

(d) an offence that involves, or the subject-matter of which is, a firearm, a cross-bow, a prohibited weapon, a restricted weapon, a prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or an explosive substance,

the justice shall add to the order a condition prohibiting the accused from possessing any firearm, cross-bow, prohibited weapon, restricted weapon, prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or explosive substance, or all such things, until the accused is dealt with according to law unless the justice considers that such a condition is not required in the interests of the safety of the accused or of any other person."

It was agreed — That Schedule I carry.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That to Schedule II be added immediately after subitem 1(8) the following:

"(9) Mature Cannabis stalks that do not include leaves, flowers, seeds or branches; and fiber derived from such stalks"

After debate, it was agreed.

It was agreed — That Schedules III to VIII carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That Bill C-8, as amended, carry.

It was agreed — That Bill C-8 be reported to the Senate, as amended.

The Honourable Senator Milne made a statement.

At 4:27 p.m., the sitting was suspended.

At 4:30 p.m., the sitting was resumed and the committee proceeded *in camera*.

The committee considered a draft report.

The committee considered a draft press release.

93.3 À la date d'entrée en vigueur du paragraphe 515(4.1) du Code criminel, dans sa version édictée par l'article 153 de la Loi sur les armes à feu, le paragraphe 515(4.1) du Code criminel, dans sa version édictée par le paragraphe 71(1) de la présente loi, est remplacé par ce qui suit:

Conditions additionnelles

(4.1) Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (2) dans le cas d'une infraction perpétrée avec usage, tentative ou menace de violence ou contre autrui, de l'infraction visée à l'article 264 (harcèlement criminel), d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances ou d'une infraction relative à une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions, des munitions prohibées ou des substances explosives, le juge de paix doit, s'il en arrive à la conclusion qu'il est souhaitable de le faire pour la sécurité du prévenu ou pour celle d'autrui, assortir l'ordonnance d'une condition lui interdisant, jusqu'à ce qu'il soit jugé conformément à la loi, d'avoir en sa possession de tels objets ou l'un ou plusieurs de ceux-ci. »

Il est convenu — Que l'annexe I soit adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Qu'il soit ajouté après le numéro 1(8) de l'annexe II ce qui suit:

«(9) Tige de cannabis mature — à l'exception des branches, des feuilles, des fleurs et des graines — ainsi que les fibres obtenues de cette tige»

Après discussion, la proposition est adoptée.

Il est convenu — Que les annexes III à VIII soient adoptées.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi C-8 soit adopté dans sa forme modifiée.

Il est convenu — Que le comité fasse rapport du projet de loi C-8 au Sénat dans sa forme modifiée.

L'honorable sénateur Milne fait une déclaration.

À 16 h 27, la séance est suspendue.

À 16 h 30, la séance reprend et le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité examine une ébauche de rapport.

Le comité étudie une ébauche de communiqué.

It was agreed — That the Steering Committee have the authority to approve the final versions of the report and the press release on Bill C-8.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — Que le comité de direction soit autorisé à approuver les versions finales du rapport et du communiqué sur le projet de loi C-8.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 13, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-8, An Act respecting Queen's University at Kingston, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, June 10, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

THURSDAY, June 13, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-8, An Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 21, 1996, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments and recommendations:

1. *Page 2, clause 2*: strike out line 4 and substitute the following:

“cluded in Schedule I, II, III, IV or V;”

2. *Page 28, clause 31*: in the French version, strike out lines 6 to 8 and substitute the following:

“réglementaire - l'habilitant à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées ou de précurseurs - exerce son activité commerciale ou professionnelle. II”

3. *Page 39, clause 55*: in the English version, strike out line 5 and substitute the following:

“applications and distribution of controlled substances”

4. *Page 39, clause 55*: in the English version, strike out line 42 and substitute the following:

“stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI”

5. *Page 45, clause 64*: strike out lines 18 to 31 and substitute the following:

“64. Schedule II to the *Corrections and Conditional Release Act* is replaced by the following:

SCHEDULE II

(Subsections 107(1) and 125(1) and sections 129, 130 and 132)

1. An offence under any of the following provisions of the *Narcotic Control Act*, as it read immediately before the day on

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 13 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi S-8, Loi concernant l'Université Queen's à Kingston, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 10 juin 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

Le JEUDI 13 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-8, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants et conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 mars 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements et les recommandations suivants:

1. *Page 3, article 2*: remplacer la ligne 10 par ce qui suit:

« l'une ou l'autre des annexes I, II, III, IV ou V. »

2. *Page 28, article 31*: dans la version française, remplacer les lignes 6 à 8, par ce qui suit:

« réglementaire — l'habilitant à se livrer à des opérations à l'égard de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité commerciale ou professionnelle. II »

3. *Page 39, article 55*: dans la version anglaise, remplacer la ligne 5, par ce qui suit:

« applications and distribution of controlled substances »

4. *Page 39, article 55*: dans la version anglaise, remplacer la ligne 42, par ce qui suit:

« stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI »

5. *Page 45, article 64*: remplacer les lignes 19 à 34, par ce qui suit:

« 64. L'annexe II de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* est remplacée par ce qui suit:

ANNEXE II

(paragraphes 107(1) et 125(1) et articles 129, 130 et 132)

1. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la *Loi sur les stupéfiants*, dans leur version antérieure à la

which section 64 of the *Controlled Drugs and Substances Act* came into force, that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 4 (trafficking);
- (b) section 5 (importing and exporting);
- (c) section 6 (cultivation);
- (d) section 19.1 (possession of property obtained by certain offences); and
- (e) section 19.2 (laundering proceeds of certain offences).

2. An offence under any of the following provisions of the *Food and Drugs Act*, as it read immediately before the day on which section 64 of the *Controlled Drugs and Substances Act* came into force, that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 39 (trafficking in controlled drugs);
- (b) section 44.2 (possession of property obtained by trafficking in controlled drugs);
- (c) section 44.3 (laundering proceeds of trafficking in controlled drugs);
- (d) section 48 (trafficking in restricted drugs);
- (e) section 50.2 (possession of property obtained by trafficking in restricted drugs); and
- (f) section 50.3 (laundering proceeds of trafficking in restricted drugs).

3. An offence under any of the following provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act* that was prosecuted by way of indictment:

- (a) section 5 (trafficking);
- (b) section 6 (importing and exporting);
- (c) section 7 (production);
- (d) section 8 (possession of property obtained by certain offences); and
- (e) section 9 (laundering proceeds of certain offences).

4. The offence of conspiring, as provided by paragraph 465(1)(c) of the *Criminal Code*, to commit any of the offences referred to in items 1 to 3 of this Schedule."

6. Page 45, clause 65: strike out lines 34 and 35 and substitute the following:

"(c) an offence described in subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and*"

7. Page 45, new clause 65.1: immediately after line 36 add the following:

"65.1 Paragraph 109(1)(c) of the Act, as enacted by section 139 of the *Firearms Act*, is replaced by the following:

- (c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or"

date d'entrée en vigueur de l'article 64 de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, et poursuivie par mise en accusation :

- a) article 4 (trafic de stupéfiant);
- b) article 5 (importation et exportation);
- c) article 6 (culture);
- d) article 19.1 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- e) article 19.2 (recyclage des produits de la criminalité).

2. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la *Loi sur les aliments et drogues*, dans leur version antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'article 64 de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, et poursuivie par mise en accusation :

- a) article 39 (trafic des drogues contrôlées);
- b) article 44.2 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- c) article 44.3 (recyclage des produits de la criminalité);
- d) article 48 (trafic des drogues d'usage restreint);
- e) article 50.2 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- f) article 50.3 (recyclage des produits de la criminalité).

3. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, et poursuivie par mise en accusation :

- a) article 5 (trafic);
- b) article 6 (importation et exportation);
- c) article 7 (production);
- d) article 8 (possession de biens obtenus par la perpétration d'une infraction);
- e) article 9 (recyclage des produits de la criminalité).

4. L'infraction de complot prévue à l'alinéa 465(1)c) du *Code criminel*, en vue de commettre une des infractions mentionnées aux articles 1 à 3 de la présente annexe, et poursuivie par mise en accusation. »

6. Page 46, article 65 : remplacer les lignes 5 et 6 par ce qui suit:

« infraction visée aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines* »

7. Page 46, nouvel article 65.1 : ajouter après la ligne 17 ce qui suit:

« 65.1 L'alinéa 109(1)c) de la même loi, dans sa version édictée par l'article 139 de la *Loi sur les armes à feu*, est remplacé par ce qui suit:

- c) d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*; »

8. *Page 48, clause 71*: strike out line 26 and substitute the following:

“section 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled*”

9. *Page 49, clause 71*: strike out line 3 and substitute the following:

“subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Con-*”

10. *Page 49, clause 72*: strike out lines 9 to 13 and substitute the following:

“the end of subparagraph (viii) and by adding the following after subparagraph (ix):

(x) paragraph 4(4)(a) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or

(xi) subsection 5(4) of the *Controlled*”

11. *Page 50, clause 74*: in the French version, strike out lines 7 and 8 and substitute the following:

“paragraphe 16(1) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.”

12. *Page 50, new clause 76.1*: immediately after line 30 add the following:

“Firearms Act

76.1 Subparagraph 5(2)(a)(iv) of the *Firearms Act* is replaced by the following:

(iv) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*.”

13. *Page 52, new clause 83.1*: immediately after line 9 add the following:

“National Defence Act

83.1 Paragraph 147.1(1)(c) of the *National Defence Act*, as enacted by section 176 of the *Firearms Act*, is replaced by the following:

(c) relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or”

14. *Page 55, new clauses 93.1 to 93.3*: immediately after line 11 add the following:

“Young Offenders Act

93.1 Item 4 of the Schedule to the *Young Offenders Act* is replaced by the following:

4. An offence under any of the following provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act*:

(a) section 5 (trafficking);

(b) section 6 (importing and exporting); and

(c) section 7 (production of substance).

Conditional Amendments

Bill C-7

93.2 If Bill C-7, introduced during the second session of the thirty-fifth Parliament and entitled *An Act to establish the Department of Public Works and Government Services and to*

8. *Page 48, article 71* : remplacer la ligne 26 par ce qui suit:

« 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant* »

9. *Page 49, article 71* : remplacer la ligne 3 par ce qui suit:

« paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi* »

10. *Page 49, article 72* : remplacer les lignes 9 à 13 par ce qui suit:

« (ix), de ce qui suit:

(x) l'alinéa 4(4)a) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*,

(xi) le paragraphe 5(4) de la *Loi régle-* »

11. *Page 50, article 74*: dans la version française, remplacer les lignes 7 à 8, par ce qui suit:

« paragraphe 16(1) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*. »

12. *Page 50, nouvel article 76.1*: ajouter après la ligne 33 ce qui suit:

« Loi sur les armes à feu

76.1 Le sous-alinéa 5(2)a)(iv) de la *Loi sur les armes à feu* est remplacé par ce qui suit:

(iv) une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*; »

13. *Page 52, nouvel article 83.1*: ajouter après la ligne 10 ce qui suit:

« Loi sur la défense nationale

83.1 L'alinéa 147.1(1)c) de la *Loi sur la défense nationale*, dans sa version édictée par l'article 176 de la *Loi sur les armes à feu*, est remplacé par ce qui suit:

c) d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*; »

14. *Page 55, nouveaux articles 93.1 à 93.3* : ajouter après la ligne 11 ce qui suit:

« Loi sur les jeunes contrevenants

93.1 L'article 4 de l'annexe de la *Loi sur les jeunes contrevenants* est remplacé par ce qui suit:

4. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*:

a) article 5 (trafic);

b) article 6 (importation et exportation);

c) article 7 (production).

Modifications conditionnelles

Projet de loi C-7

93.2 En cas de sanction du projet de loi C-7, déposé au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature et intitulé *Loi constituant le ministère des Travaux publics et des*

amend and repeal certain Acts, is assented to, then, on the later of the day on which subsection 3(1) of that Act comes into force and the day on which subsection 14(4) of this Act comes into force, subsection 14(4) of this Act is replaced by the following:

Minister of Public Works and Government Services

(4) Where the Attorney General so requests, a judge appointing a person under subparagraph (3)(b)(i) shall appoint the Minister of Public Works and Government Services.

93.3 On the later of the day on which subsection 515(4.1) of the *Criminal Code*, as enacted by section 153 of the *Firearms Act*, comes into force and subsection 515(4.1) of the *Criminal Code*, as enacted by subsection 71(1) of this Act, comes into force, subsection 515(4.1) of the *Criminal Code* is replaced by the following:

Condition prohibiting possession of firearms, et cetera.

(4.1) When making an order under subsection (2), in the case of an accused who is charged with

(a) an offence in the commission of which violence against a person was used, threatened or attempted,

(b) an offence under section 264 (criminal harassment),

(c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or

(d) an offence that involves, or the subject-matter of which is, a firearm, a cross-bow, a prohibited weapon, a restricted weapon, a prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or an explosive substance,

the justice shall add to the order a condition prohibiting the accused from possessing any firearm, cross-bow, prohibited weapon, restricted weapon, prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or explosive substance, or all such things, until the accused is dealt with according to law unless the justice considers that such a condition is not required in the interests of the safety of the accused or of any other person."

15. *Page 62, Schedule II*: immediately after subitem 1(8) add the following:

"(9) Mature Cannabis stalks that do not include leaves, flowers, seeds or branches; and fiber derived from such stalks"

RECOMMENDATIONS

Joint Review of Canada's Drug Policies

WHEREAS the House of Commons Standing Committee on Health has undertaken to review Canada's drug laws and policies this fall;

AND WHEREAS this review is in response to calls for an independent, open, objective, non-partisan reassessment of Canada's drug laws and policies;

Services gouvernementaux et modifiant ou abrogeant certaines lois, à l'entrée en vigueur du paragraphe 3(1) de ce projet de loi ou à celle du paragraphe 14(4) de la présente loi, la dernière en date étant à retenir, ce paragraphe est remplacé par ce qui suit:

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux

(4) Le juge nommé, à la demande du procureur général du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux à titre d'administrateur visé par le sous-alinéa (3)b(i).

93.3 À la date d'entrée en vigueur du paragraphe 515(4.1) du *Code criminel*, dans sa version édictée par l'article 153 de la *Loi sur les armes à feu*, le paragraphe 515(4.1) du *Code criminel*, dans sa version édictée par le paragraphe 71(1) de la présente loi, est remplacé par ce qui suit:

Condition additionnelle

(4.1) Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (2) dans le cas d'une infraction perpétrée avec usage, tentative ou menace de violence contre autrui, de l'infraction visée à l'article 264 (harcèlement criminel), d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* ou d'une infraction relative à une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions, des munitions prohibées ou des substances explosives, le juge de paix doit, s'il en arrive à la conclusion qu'il est souhaitable de le faire pour la sécurité du prévenu ou pour celle d'autrui, assortir l'ordonnance d'une condition lui interdisant, jusqu'à ce qu'il soit jugé conformément à la loi, d'avoir en sa possession de tels objets ou l'un ou plusieurs de ceux-ci. »

15. *Page 62, Annexe II* : ajouter après le numéro 1(8), ce qui suit:

« (9) tige de cannabis mature — à l'exception des branches, des feuilles, des fleurs et des graines — ainsi que les fibres obtenues de cette tige »

RECOMMANDATIONS

Examen conjoint des politiques canadiennes antidrogue

ATTENDU: que le comité permanent de la Santé de la Chambre des communes a entrepris à l'automne l'examen des lois et des politiques canadiennes antidrogue;

que cet examen répond aux demandes exprimées pour qu'on procède à une réévaluation indépendante, ouverte, objective et impartiale des lois et des politiques canadiennes antidrogue;

AND WHEREAS the Senate may considered conducting a parallel, independent review of Canada's drug laws and policies;

THE Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs strongly urges that a Joint Senate and House of Commons Committee be struck to review all of Canada's existing drug laws, and policies and programs.

Without restricting its mandate, this Joint Committee should be authorized to:

- reassess Government's approach to dealing with illicit drug use in Canada, its effectiveness in curtailing drug use, and its fairness of application;
- develop a national harm-reduction policy to minimize the negative consequences associated with illicit drug use in Canada; and recommend how such a harm-reduction policy would be implemented, including viewing drug use and abuse as primarily a health and social policy issue;
- study harm-reduction models adopted by other countries (treatment and alternative programs for illicit drug use); consider whether such programs should be implemented in whole or in part in Canada;
- examine Canada's role and international obligations under the United Nations drug conventions to determine whether alternative measures to prosecution and punishment are possible under the conventions;
- and if not, consider whether Canada should seek an amendment to the United Nations drug conventions which would allow alternative harm-reduction measures to permit signatory parties to comply;
- revisit the LeDain Commission's findings and recommendations and determine what further action is needed;
- explore the health effects of cannabis use; consider whether the decriminalization of cannabis would lead to increased use and abuse, both in the short- and long-term;
- explore using the Government's regulatory power under the *Contraventions Act* as an additional tool to implement a harm-reduction policy.

In addition, the Joint Committee should undertake intensive public consultations to determine the needs of different jurisdictions across Canada, including large urban centres where the societal problems associated with the illicit drug trade are more visible. The goal should be to devise a made-in-Canada drug strategy where all levels of government work effectively together to reduce the harm associated with the use of illicit and legal drugs.

que le Sénat pourrait considérer de mener parallèlement un examen indépendant des lois et des politiques canadiennes antidrogue;

le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles propose énergiquement qu'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit créé afin d'examiner toutes les lois, politiques et les programmes canadiens antidrogue.

Sans que ce qui suit ait pour effet de restreindre son mandat, le comité mixte devrait être autorisé à:

- Réexaminer l'approche adoptée par le gouvernement pour combattre la consommation de drogues illicites au Canada, son efficacité comme moyen de réduire la consommation des drogues et la **mesure** dans laquelle son application est juste;
- élaborer une politique nationale de réduction des méfaits afin d'atténuer les conséquences néfastes de la consommation de drogues illicites au Canada; faire des recommandations sur la façon d'appliquer cette politique, notamment la possibilité de considérer avant tout l'usage et l'abus de drogues comme un problème socio-sanitaire;
- étudier les modèles de réduction des méfaits adoptés par d'autres pays (programmes de traitement et programmes parallèles destinés aux usagers de drogues illicites); déterminer s'il y aurait lieu de les appliquer, partiellement ou intégralement, au Canada;
- examiner le rôle et les obligations internationales qui incombent au Canada en vertu des conventions des Nations Unies sur les stupéfiants afin de déterminer si ces conventions l'autorisent à prendre des mesures autres que les poursuites judiciaires et la pénalisation des contrevenants;
- si ce n'est pas le cas, déterminer si le Canada devrait demander d'apporter aux conventions des Nations Unies sur les stupéfiants un amendement permettant de prendre des mesures de réduction des méfaits autres que judiciaires afin d'ouvrir cette possibilité aux pays signataires de s'y conformer;
- revoir les conclusions et les recommandations de la Commission LeDain et déterminer quelles autres mesures s'imposent;
- explorer les effets du cannabis sur la santé; étudier la question de savoir si la décriminalisation du cannabis conduirait à une augmentation de l'usage et de l'abus à court et à long termes;
- étudier la possibilité que le gouvernement use du pouvoir de réglementation que lui confère la *Loi sur les contraventions* comme moyen supplémentaire d'appliquer une politique de réduction des méfaits.

En outre, le comité mixte devrait consulter abondamment la population pour déterminer les besoins des différentes régions du pays, notamment dans les grands centres urbains où les problèmes sociaux liés au trafic de drogues illicites sont plus manifestes. Le but visé devrait être l'adoption d'une stratégie antidrogue conçue par et pour les Canadiens et en vertu de laquelle tous les paliers de gouvernement travailleraient en étroite collaboration à la réduction des méfaits liés à la consommation de drogues licites et illicites.

Regulations

The Committee makes the following suggestions with regard to the enactment of regulations:

- that the regulations be respectful of aboriginal peoples' spiritual and medicinal practices; regulations must not frustrate traditional healers, herbalists and medicine people in the exercise of their inherent aboriginal and treaty rights.

- that the regulations clearly provide that 'needle exchange programs' are not caught by the definition of 'controlled substance' as found in clause 2(2) of the Bill. Under clause 2(2), any object used, designed or intended to produce or introduce a controlled substance into a body can be treated in the same way as that illicit substance. Without a clear exemption in the regulations, users and operators of 'needle exchange programs' risk being charged with dealing in a 'controlled substance.'

- that the Canadian Medical Association be formally consulted regarding the drafting of all regulations pertaining to the medical application of controlled substances.

Respectfully submitted,

Réglementation

Le comité suggère ce qui suit relativement à la prise de règlements:

- Que les règlements respectent les pratiques spirituelles et thérapeutiques des Autochtones; les règlements ne doivent pas léser les guérisseurs traditionnels et les herboristes dans l'exercice de leurs droits inhérents ou issus des traités.

- Qu'il soit clairement stipulé dans les règlements que les « programmes d'échange de seringues » n'entrent pas dans la définition de « substance désignée » figurant au paragraphe 2(2) du projet de loi, en vertu duquel tout objet servant — ou destiné à servir ou conçu pour servir — à la production ou à l'introduction d'une substance désignée dans le corps humain peut être assimilé à cette substance illicite. S'il n'existe pas une exemption claire dans les règlements, les utilisateurs et les administrateurs des programmes d'échange de seringues risquent d'être accusés de trafic d'une « substance désignée ».

- Que l'on consulte officiellement l'Association médicale canadienne au sujet de la rédaction de tous les règlements concernant l'application des substances désignées à des fins médicales.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 12, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, respecting Queen's University at Kingston, and Bill C-8, respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon, senators. We will begin this afternoon's committee with consideration of Bill S-8, respecting Queen's University at Kingston. We have from Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham, Mr. Robert A. Little, Legal Counsel. He is a graduate of Queen's. I have a certain bias, I must admit: I have a daughter who is a graduate of Queen's.

Senator Bryden: Honourable senators, it is unusual for us to have a senator sitting at the witness stand. If the particular senator gives evidence, can I ask that we take sworn testimony?

Senator Nolin: He is an *amicus curiae*.

Senator Murray: I am sponsor of the bill.

Senator Bryden: He is an exhibit.

The Chair: As we all know, Senator Murray is at the other end of the table. He was the sponsor of the bill in the Senate and we are most pleased to have him in the committee with us this afternoon.

Mr. Robert A. Little, Legal Counsel, Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham: Honourable senators, the university wants me to express its appreciation to the Senate for dealing with this petition and for suspending the normal rules of procedure, which I understand would require seven days' notice before this could go ahead.

I would also thank the Senate committee for hearing the petition the way it has today.

The petition is the result of the wish of the university to extend the representation on its board of trustees to members of the student body, to members of its staff, and also to members of its faculty.

The university has one of the traditional forms of divided governance, giving academic responsibilities to a Senate, and responsibilities for the management and operation of the university to a board of trustees. It is that body into which the representation of students, of staff and of faculty is sought.

Hitherto, staff and faculty were prevented by the act of 1912 from having that representation. The act is silent as far as students are concerned. It is no surprise that at this time the students want representation, as do the staff and the faculty.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été renvoyé le projet de loi S-8, concernant l'université Queen's à Kingston, et le projet de loi C-8, portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances et modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence, s'est réuni ce jour, à 15 h 30, pour étudier les projets de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Bon après-midi, sénateurs. Nous allons commencer la séance de cet après-midi par l'étude du projet de loi S-8, concernant l'université Queen's à Kingston. Nous allons entendre M. Robert A. Little, conseiller juridique, du cabinet d'avocats Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham. Il est diplômé de l'université Queen's. Je dois reconnaître que je suis légèrement partielle, puisque ma fille a également étudié à l'université Queen's.

Le sénateur Bryden: Honorables sénateurs, il est inhabituel de voir un sénateur siéger du côté des témoins. Pourrais-je lui demander de prêter serment, s'il souhaite témoigner?

Le sénateur Nolin: C'est un *amicus curiae*.

Le sénateur Murray: C'est moi qui parraine le projet de loi.

Le sénateur Bryden: Il est une pièce à conviction.

La présidente: Comme nous le savons tous, le sénateur Murray est assis de l'autre côté de la table. C'est lui qui a parrainé le projet de loi au Sénat et nous sommes très heureux de l'avoir cet après-midi avec nous.

M. Robert A. Little, conseiller juridique, cabinet d'avocats Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham: Honorables sénateurs, l'université tient à ce que j'exprime sa reconnaissance envers le Sénat pour avoir accueilli cette pétition et bien voulu suspendre l'application des règles de procédure habituelles, qui, je pense, exigeaient un avis d'au moins sept jours.

Je remercie également le comité du Sénat d'avoir accepté d'entendre la pétition comme il l'a fait aujourd'hui.

Cette pétition reflète le désir de l'université d'élargir la composition de son conseil d'administration de façon à ce qu'il comprenne des représentants des étudiants, des membres de son personnel ainsi que des professeurs.

L'Université utilise une forme traditionnelle d'administration bicéphale car les responsabilités en matière d'enseignement sont confiées à un sénat et la gestion et le fonctionnement de l'université à un conseil d'administration. C'est cet organisme qu'elle souhaite ouvrir aux représentants des étudiants, du personnel et des professeurs.

Jusqu'ici, la loi de 1912 interdisait au personnel et aux professeurs d'y être représentés. Cette loi ne parle pas des étudiants. Il n'est pas surprenant qu'à notre époque, les étudiants tout comme le personnel et les professeurs, souhaitent y être représentés.

Over the past three or four years, the board of trustees has consulted with faculty, students, staff, and graduates, as well as its own members. The results were a report to the board last December and a request that a petition be presented to Parliament to make the amendments to the legislation which are before you today.

As Senator Murray mentioned the other evening in the Senate, the amendments are two-fold in nature. One deals with an anachronistic situation in a provision in the act in 1912 which stipulated that the university was to remain Christian in character and that the university was to satisfy itself of the Christian character of its faculty. It also said that laymen were to be eligible to be appointed to the university.

That rather unusual provision, I am told — and I think Senator Murray referred to it — was the result of a compromise after a long debate which occurred within the Presbyterian Church at that time, and also in Parliament, as to whether there would be any remaining religious influence in the university.

The 1912 act removed the denominational nature of the university. It had been Presbyterian since the royal charter was granted in 1841.

In taking that denominational feature away, a compromise was reached, and that rather unusual provision in section 19 of the 1912 act was inserted.

It certainly is anomalous. It certainly is out of date. It has not been acted or relied upon in any way in the university for many, many years, if indeed since 1912. It is contrary to the Ontario Human Rights Code, which requires that the university treat people equally and without discrimination in all matters of employment.

The university's policies and practices comply with that requirement, but to have that provision in the charter is an anomalous situation which flies in the face of the university's commitment to non-discriminatory practices. The petition requests that it be removed by repeal.

The second point in the legislation is to add the representation to the existing board of trustees. The board has all of the usual sorts of people who sit on that kind of institutional board: the principal of the university, the chancellor of the university, the rector, as well as representatives of other constituencies, such as beneficiaries, benefactors, graduates, and the like.

The proposal today, reflected in the bill, would add students, would add members of staff, and would add members of faculty. They will be full voting members of the board. They will be elected by their own constituency; the faculty electing theirs, the staff members theirs, and the students theirs.

That is the essence of the bill. I do not want to take any more time than is necessary or appropriate. I would be glad to answer any questions which you may have.

Depuis trois ou quatre ans, le conseil d'administration consulte les professeurs, les étudiants, le personnel, les diplômés, ainsi que ses propres membres. Il en est résulté un rapport au conseil qui lui a été remis en décembre dernier et une demande voulant que l'on présente une pétition au Parlement en vue de faire adopter les modifications à cette loi qui vous sont soumises aujourd'hui.

Comme le sénateur Murray l'a mentionné l'autre soir au Sénat, les amendements comprennent deux volets. Le premier vise à régler un anachronisme, la disposition de la loi de 1912 qui stipulait que l'université devait demeurer de confession chrétienne et qu'elle devait s'assurer que tous ses professeurs étaient de religion chrétienne. Elle énonçait également que des laïcs pouvaient être nommés à l'université.

Cette disposition assez inhabituelle, d'après ce que l'on m'a dit — et je crois que le sénateur Murray en a parlé — reflétait le compromis auquel on en était arrivé après un long débat au sein de l'Église presbytérienne à l'époque et aussi au Parlement sur la question de savoir si l'université devait conserver son orientation religieuse.

La loi de 1912 avait supprimé le caractère confessionnel de l'université. Elle était presbytérienne depuis la charte royale qui lui avait été octroyée en 1841.

En supprimant cet aspect confessionnel, on en était arrivé à un compromis qui est à l'origine de la disposition assez inhabituelle que l'on retrouve à l'article 19 de la loi de 1912.

Cela représente certainement une anomalie. C'est également une disposition désuète. Elle n'a pas été invoquée ou utilisée par l'université depuis de très nombreuses années, il est même possible qu'elle ne l'ait jamais été. Elle est contraire au Code des droits de la personne de l'Ontario qui oblige l'université à traiter les personnes également et sans discrimination dans tout ce qui touche à l'emploi.

Les politiques et les pratiques de l'université sont conformes à cette obligation mais la présence de cette disposition dans la charte crée une situation anormale qui est contraire à l'engagement qu'a pris l'université d'adopter des pratiques non discriminatoires. Dans cette pétition, elle sollicite la suppression de cette disposition par voie d'abrogation.

Le deuxième aspect du projet de loi consiste à élargir la composition du conseil d'administration actuel. Le conseil comprend toutes les personnes qui siègent normalement sur ce genre d'organisme institutionnel: le directeur de l'université, le chancelier de l'université, le recteur, ainsi que les représentants d'autres groupes intéressés, comme les bienfaiteurs, les diplômés et autres.

La proposition qui vous est présentée aujourd'hui, avec ce projet de loi, permettrait d'ajouter des étudiants, des membres du personnel et des professeurs. Ces personnes seront membres à part entière avec droit de vote. Elles seront élues par les groupes qu'elles représentent; le corps professoral élisant ses représentants, le personnel, les siens et les étudiants, les leurs.

Voilà l'essentiel du projet de loi. Je ne voudrais pas abuser de votre temps. Je serais heureux de répondre à vos questions.

Senator Gigantès: If I understand you correctly, the university will no longer have to worry about whether or not its professors or students are Christian.

Mr. Little: Exactly.

Senator Stewart: How many affiliated colleges are there?

Mr. Little: There is one affiliated college. It is the Queen's Theological College. When the denominational character of the university was changed in 1912, at the same time, Parliament passed a statute to incorporate the Queen's Theological College. What had been the Faculty of Theology became the Queen's Theological College; it continues an affiliation to this day.

Senator Jessiman: The amendment says:

10. The Board of Trustees of the University consists of

(a) a member appointed annually by the governing board of each of the affiliated colleges.

Is there only one?

Mr. Little: There is only one. I do not know exactly what they were contemplating in 1912, but it was carried forward that way.

Senator Jessiman: This is 1996, and clause 2 says that "Section 10 of the Act is replaced by the following". But they are still including it.

Mr. Little: There is still only one, yes.

Senator Jessiman: That is quite a board. It consists of 48 people by my count. Do they ever have a full turn out?

Mr. Little: It is a large board and there have been observers as well. Some of the observers would become members under this bill.

Senator Jessiman: What is a quorum?

Mr. Little: A quorum is eight.

Senator Beaudoin: Queen's University was incorporated by Royal Charter in October 1841, so it was the United Provinces of Canada that dealt with those cases at that time. Was it also incorporated by a statute of the Province of Canada?

Mr. Little: No it was not. There was a bill which was introduced in 1840 that reached a certain point, but the vice regal representative objected to it. Politics were involved at that time. There had been a university incorporated in Toronto. There was a religious rivalry, and it was suggested that it had to come from London and it had to come from the Queen. Hence, that legislation was stopped. A petition was made to Her Majesty and the Royal Charter was issued in 1841.

Senator Beaudoin: It is typically a Royal Charter. McGill was incorporated in 1820; the University of Laval around the mid-century. Kingston involved a Royal Charter, period. But after incorporation by Royal Charter, Parliament intervened?

Mr. Little: Yes.

Senator Beaudoin: Which Parliament? Was it the Parliament of Canada which succeeded the other Parliament?

Le sénateur Gigantès: Si j'ai bien compris, l'université n'aura plus à se demander si ses professeurs ou ses étudiants sont de religion chrétienne.

M. Little: Exactement.

Le sénateur Stewart: Combien y a-t-il de collèges affiliés?

M. Little: Il y a un collège affilié. C'est le Queen's Theological College. Lorsque l'université a perdu son caractère confessionnel en 1912, le parlement a au même moment adopté une loi visant à constituer le Queen's Theological College. L'ancienne faculté de théologie est devenue le Queen's Theological College; c'est encore un collège affilié aujourd'hui.

Le sénateur Jessiman: La modification énonce:

10. Le conseil d'administration de l'université est composé

a) d'une personne nommée chaque année par l'organe directeur de chacun des collèges affiliés.

Il n'y en a qu'une?

M. Little: Une seule. Je ne sais pas exactement à quoi on avait pensé en 1912 mais cette règle a été reprise telle quelle.

Le sénateur Jessiman: Nous sommes en 1996 et l'article 2 énonce: «L'article 10 de la même loi est remplacé par ce qui suit». Mais cette disposition a tout de même été reprise.

M. Little: Il n'y en a toujours qu'une, oui.

Le sénateur Jessiman: C'est tout un conseil. Il comprend 48 personnes si j'ai bien compté. Est-ce qu'il leur arrive d'être toutes présentes?

M. Little: C'est un conseil imposant et il y a déjà eu des observateurs. Certains observateurs deviendraient des membres du conseil avec ce projet de loi.

Le sénateur Jessiman: Quel est le quorum?

M. Little: Le quorum est de huit.

Le sénateur Beaudoin: L'Université Queen's a été constituée par Charte royale en octobre 1841, ce qui veut dire qu'elle relevait des Provinces unies du Canada à l'époque. A-t-elle également été constituée par une loi de la province du Canada?

M. Little: Non, cela n'a pas été fait. Il y a eu un projet de loi qui a été présenté en 1840 et qui a été examiné mais le représentant du vice-roi s'y est opposé. La politique s'est emparée de cette question. On avait également constitué une Université à Toronto. Il y avait une rivalité religieuse et on a prétendu qu'il fallait que Londres et la Reine interviennent. C'est pourquoi ce projet de loi n'est pas allé plus loin. Une pétition a été présentée à Sa Majesté et la Charte royale a été accordée en 1841.

Le sénateur Beaudoin: C'est habituellement une Charte royale. McGill a été constituée en 1820 et l'université Laval dans les années 1850. Kingston a été constituée par une Charte royale. Mais après la Charte royale, le Parlement est-il intervenu?

M. Little: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Quel parlement? Le Parlement du Canada qui a succédé à l'autre Parlement?

Mr. Little: In 1874, the university needed to amend its charter. At that point, they did not know where to go — whether they should go to Toronto, or to Ottawa, or to Quebec City. They chose to go to Toronto and to Quebec City, and they passed amending legislation. It stood for eight years.

A case then went to the Privy Council; it was known as *Dobie v. the Board for the Management of the Temporalities Fund of the Presbyterian Church of Canada*. The principle in *Dobie* made it clear that legislation in Toronto and in Quebec City did not do what the university wanted it to do. Hence, they came to Ottawa and quickly enacted legislation that said retroactively that what was done in 1874 was good law but that it now had a proper constitutional basis.

Senator Beaudoin: That is interesting.

Senator Milne: I am curious as to how your board of trustees fits in. Do you have a senate at the university?

Mr. Little: Yes, we do.

Senator Gigantès: There is nothing worse than a senate at a university. Every university president will tell you that it is a most murderous place.

Senator Milne: There may be something worse than the Senate, let me tell you, having served on the senate of the University of Guelph. You may regret this. I recall from my senate days that whenever there were faculty members, they certainly monopolized the conversation and the discussion within the senate.

Mr. Little: That is a risk they are prepared to take.

Senator Gigantès: Concerning the Theological College, according to the university legislation, is the university likely to appoint non-Christians in the Theological College?

Mr. Little: It is unlikely that the board of the Theological College would do that. It is a separate legal entity. It is now affiliated with the United Church of Canada. The United Church reviews the appointments of the professors, as well as the principal.

Senator Gigantès: I do not like that.

Senator Lewis: This is a private bill. It is usual to have confirmation from our legal counsel that the bill is in the usual form.

The Chair: We have received that.

Senator Bryden: This is a private bill, but it is a bill being passed by the Parliament of Canada. Does it comply with the Canadian Constitution and is it required to do so?

Mr. Little: Yes, it does. The effect of the *Dobie* case was to indicate that Parliament only could vary or amend the Royal Charter given by Queen Victoria in 1841. The subject matter is the internal government structure and organization of a Royal Charter corporation. This one happens to have an educational purpose. It is well within the competence of the Parliament of Canada to incorporate companies with those structures and with

M. Little: En 1874, l'université a dû modifier sa charte. À ce moment-là, elle ne savait pas trop à qui s'adresser — fallait-il aller à Toronto, à Ottawa, ou à Québec. Ils ont choisi de s'adresser à Toronto et à Québec et les assemblées législatives ont adopté le projet de loi. Il est demeuré en vigueur pendant huit ans.

Une affaire a ensuite été soumise au Conseil privé, c'était l'affaire *Dobie v. the Board for the Management of the Temporalities Fund of the Presbyterian Church of Canada*. Les principes énoncés dans cet arrêt ont indiqué clairement que les lois adoptées à Toronto et à Québec ne permettaient pas à l'université de faire ce qu'elle souhaitait. C'est pourquoi elle s'est adressée à Ottawa, qui a rapidement adopté une loi qui déclarait rétroactivement que tout ce qui avait été effectué en 1874 était conforme au droit et que désormais l'existence de l'université était conforme à la Constitution.

Le sénateur Beaudoin: Voilà qui est intéressant.

Le sénateur Milne: Je suis curieuse de savoir quel rôle joue le conseil d'administration. Avez-vous un sénat dans votre université?

M. Little: Oui, c'est le cas.

Le sénateur Gigantès: Il n'y a rien de pire que le sénat d'une université. Tous les présidents d'université vous diront que c'est une vraie jungle.

Le sénateur Milne: Il existe de pires endroits que le Sénat, comme je l'ai appris lorsque j'ai siégé au sénat de l'université de Guelph. Vous allez peut-être le regretter. Je me rappelle qu'à cette époque, les professeurs réussissaient toujours à monopoliser la conversation et les discussions au sein du sénat.

M. Little: C'est un risque qu'ils sont prêts à courir.

Le sénateur Gigantès: Pour ce qui est du Theological College, d'après la loi régissant l'université, celle-ci risque-t-elle de nommer des non-chrétiens au Theological College?

M. Little: Il est peu probable que le conseil du Theological College fasse une chose pareille. C'est une entité juridique distincte. Elle est maintenant affiliée à l'Église unie du Canada. L'Église unie examine les candidats aux postes de professeurs, et aussi à celui de directeur.

Le sénateur Gigantès: Je n'aime pas beaucoup cela.

Le sénateur Lewis: C'est un projet de loi privé. Habituellement, notre conseiller juridique nous confirme que le projet de loi est conforme.

La présidente: Nous avons reçu cette confirmation.

Le sénateur Bryden: C'est un projet de loi privé mais qui est adopté par le Parlement du Canada. Est-il conforme à la Constitution du Canada et doit-il l'être?

M. Little: Oui. Selon l'arrêt *Dobie*, seul le Parlement peut modifier la Charte royale octroyée par la Reine Victoria en 1841. Le sujet du projet de loi concerne la structure et l'organisation internes d'une corporation créée par Charte royale. Celle-ci poursuit un objet éducatif. Le Parlement du Canada a parfaitement le pouvoir de créer des entités comportant de telles structures et de telles organisations. Il y a de la jurisprudence là-dessus. Cela ne

those organizations. There has been case law to support that. It does not mean, however, that Parliament is legislating on the subject matter of legislation, which falls under section 93 of the Constitution Act. It is only legislating here respecting the internal structure and organization of a federal corporation.

Senator Bryden: This may be a question for Senator Murray. Is the removal of the protection of positions that existed in the former act, which made it only possible for Presbyterians to be staff members, an illegal or unconstitutional interference with a minority's right?

Senator Murray: Actually, the removal of the provision regarding Presbyterians specifically took place in 1912. Prior to that, the members of the faculty had to subscribe to the Westminster confession of faith.

In 1912, after much debate, it was decided to include this new clause which specified that the university would remain distinctively Christian and that the trustees would satisfy themselves of the Christian character of faculty, et cetera. The better opinion, which has been given to us by our solicitor, is that that provision is at odds with the Ontario Human Rights Code at least.

Senator Bryden: And that is the provision that is being removed here.

Senator Murray: Yes. As a matter of policy, the university would regard it as inappropriate in a more pluralistic age and a charter age.

Senator Bryden: Because we have been imbued with this for so long, is the removal of that clause — namely, that it be the Christian faith, and so on — in any way in violation of the preamble to the Charter of Rights and Freedoms, which says:

Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God in the rule of law;

Mr. Little: With respect, I do not think it is. A decision of the Supreme Court of Canada states that the Charter does not apply to universities and to their activities. It has been found by the Supreme Court in *McKinney* not to be a governmental agency.

Now, it does not mean that. The principles in the Charter are not observed in many of the policies and practices, but on this particular point, the Charter, strictly speaking, does not apply.

Senator Murray: However, the Ontario Human Rights Code does apply.

Mr. Little: Yes, it certainly does.

Senator Beaudoin: I am very interested in that question. You state that the Canadian Charter of Rights and Freedoms, under jurisprudence, does not apply to universities. However, if I am not mistaken, Senator Murray stated that it may go against the Ontario Human Rights Code.

Senator Murray: Yes.

Senator Beaudoin: Do you think it goes against the Ontario Human Rights Code?

Senator Murray: That is their advice.

veut toutefois pas dire que le Parlement légifère sur le domaine dont relève ce projet de loi, celui de l'article 93 de la Loi constitutionnelle. Il légifère uniquement sur la structure et l'organisation internes d'une entité fédérale.

Le sénateur Bryden: C'est peut-être une question qui s'adresse au sénateur Murray. Le fait d'avoir supprimé la protection dont jouissait certains postes en vertu de l'ancienne loi, qui réservait les postes de professeurs à des presbytériens, constitue-t-il une atteinte illégale ou inconstitutionnelle aux droits d'une minorité?

Le sénateur Murray: En fait, la suppression de la disposition relative aux presbytériens a été effectuée en 1912. Avant cette année-là, les professeurs devaient faire une profession de foi anglicane.

En 1912, après un long débat, on a décidé d'inclure ce nouvel article qui précisait que l'université demeurerait chrétienne et que les administrateurs s'assuraient que les professeurs étaient de foi chrétienne et cetera. Notre conseil juridique nous a indiqué que cette disposition n'était apparemment pas conforme au Code ontarien des droits de la personne.

Le sénateur Bryden: Et c'est la disposition que l'on abroge ici.

Le sénateur Murray: Oui. L'Université estime que cette disposition ne convient pas à notre époque marquée par le pluralisme et les libertés de la charte.

Le sénateur Bryden: Cela fait tellement longtemps que cette situation existe que je me demande si la suppression de cet article — à savoir, que l'université soit de foi chrétienne, et ainsi de suite — ne risque pas de violer le préambule de la Charte des droits et libertés qui énonce:

Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit.

M. Little: Excusez-moi, je ne pense pas que cela soit le cas. La Cour suprême a décidé que la Charte ne s'appliquait pas aux universités et à leurs activités. Elle a jugé dans l'arrêt *McKinney* qu'une université n'était pas un organisme gouvernemental.

Ce n'est pas toutefois ce que cela veut dire. Il y a beaucoup de politiques et de pratiques qui ne respectent pas les principes de la Charte mais sur ce point particulier, la Charte, à strictement parler, ne s'applique pas.

Le sénateur Murray: Cependant, le Code des droits de la personne de l'Ontario s'applique.

M. Little: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Cette question m'intéresse beaucoup. Vous affirmez que, d'après la jurisprudence, la Charte canadienne des droits et libertés ne s'applique pas aux universités. Cependant, si je ne m'abuse, le sénateur Murray a déclaré que cela va peut-être à l'encontre du Code des droits de la personne de l'Ontario.

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Pensez-vous que cela est contraire au Code des droits de la personne de l'Ontario?

Le sénateur Murray: C'est l'avis qui m'a été transmis.

Mr. Little: There is a provision which says that one must have that qualification to be employed at the university, and that is contrary to section 5 of the Ontario Human Rights Code.

Senator Beaudoin: At this moment, we do not have a decision of the Supreme Court with respect to what "God" means in the preamble to the Charter of Human Rights and Freedoms.

Senator Bryden: We do not have a decision stipulating what "rule of law" means either, but we have argued about it for two years.

Senator Beaudoin: Much has been written about the rule of law. The only thing I remember having seen on this matter is a letter from the Chief Justice of Canada in a newspaper on the question of what "God" means. If I am not mistaken, the court has taken the attitude that it does not necessarily mean "the God" for Christians — Catholic, Protestants, et cetera — but rather "a supreme being".

The Chair: Mr. Little, to make you aware of the undertone of what is being said here, it has nothing to do with your bill but a great deal to do with several other bills that have been before this committee and in some cases still remain before this committee.

Thank you, Mr. Little, for appearing this afternoon.

Senator Lewis: Madam Chair, I move that we report the bill without amendment.

The Chair: It has been moved by Senator Lewis that we report the bill without amendment.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Senator Gigantès: No. I disapprove with any interference by any church in any educational institution. I always have. I fought on such grounds before, and I still do.

The Chair: That has been noted, Senator Gigantès.

Honourable senators, we will report the bill to the Senate tomorrow. If Senator Murray can receive leave to proceed immediately to third reading, we should be able to send the bill to the other house tomorrow as well.

Senator Murray: Thank you, Madam Chair and colleagues.

Senator Gigantès: Senator, I will not refuse you leave, but I do express my disapproval.

Senator Murray: I think you are talking about another institution, senator.

Senator Gigantès: It does not matter. The board will appoint the theological people who are Christian, we are told.

Senator Murray: Their board will.

Senator Gigantès: Their board.

The Chair: But not the board of Queen's University.

Senator Gigantès: Within Queen's University, there is a theological college. Through this mechanism, we are mixing religion and education, which I find very objectionable.

M. Little: Il existe une disposition qui en fait une condition d'emploi à l'université et cela est contraire à l'article 5 du Code des droits de la personne de l'Ontario.

Le sénateur Beaudoin: Pour le moment, il n'y a pas de décision de la Cour suprême qui précise le sens du mot «Dieu» que l'on retrouve dans le préambule de la Charte des droits et libertés.

Le sénateur Bryden: Il n'y a pas non plus de décision qui précise le sens de «la primauté du droit», cela ne nous a pas empêchés de discuter de cette question pendant deux ans.

Le sénateur Beaudoin: Il existe beaucoup de choses sur la primauté du droit. La seule chose dont je me rappelle à ce sujet est une lettre du juge en chef du Canada envoyée à un journal et qui portait sur le sens du mot «Dieu». Si je ne me trompe, la Cour estimait que cela ne désignait pas nécessairement «le Dieu» des Chrétiens — catholiques, protestants, et autres — mais plutôt «un Être suprême».

La présidente: Monsieur Little, je tiens à vous préciser que toutes ces remarques ne concernent aucunement votre projet de loi mais elles intéressent plusieurs projets de loi qui ont été soumis au comité et qui, dans certains cas, sont encore à l'étude.

Je vous remercie, monsieur Little, d'être venu cet après-midi.

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, je propose de faire rapport sur le projet de loi sans amendement.

La présidente: Le sénateur Lewis a proposé qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

Êtes-vous prêts, honorables sénateurs, à adopter la motion?

Le sénateur Gigantès: Non. Je suis contre toute intervention de l'église dans l'enseignement. Je l'ai toujours été. Je me suis déjà battu contre cela et je le fais encore.

La présidente: Nous en avons pris note, sénateur Gigantès.

Honorables sénateurs, nous présenterons demain au Sénat le rapport du projet de loi. Si le sénateur Murray peut obtenir l'autorisation de procéder immédiatement à la troisième lecture, nous devrions pouvoir envoyer le projet à l'autre Chambre le même jour.

Le sénateur Murray: Merci, madame la présidente et chers collègues.

Le sénateur Gigantès: Sénateur, je ne refuserai pas cette autorisation, mais je voulais exprimer ma désapprobation.

Le sénateur Murray: Je crois que vous parlez d'un autre établissement, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Peu importe. Le conseil va nommer, d'après ce qu'on nous a dit, des professeurs de théologie qui seront de foi chrétienne.

Le sénateur Murray: Leur conseil va le faire.

Le sénateur Gigantès: Leur conseil.

La présidente: Mais pas le conseil de l'université Queen's.

Le sénateur Gigantès: Au sein de l'université Queen's, il y a une faculté de théologie. Ce mécanisme mélange la religion et l'enseignement, ce qui est contre mes principes.

I will not stop the bill, but I think someone should speak against this evil practice.

Senator Murray: It is a theological college.

Senator Gigantès: It does not matter. Why could not I, an agnostic, teach the Bible there? I am an expert on the Bible.

Senator Murray: Perhaps you could. I will recommend it.

The Chair: Honourable senators, we will now move into clause-by-clause consideration of Bill C-8, the Narcotic Control Act.

In the past, we have been given a series of amendments proposed by the government and actually moved by Senator Milne. She has her own amendment with respect to the commercial use of hemp.

Before we begin, do other senators have additional amendments?

Then may I have a motion to consider the bill clause by clause? We will deal with each specific amendment.

Senator Milne: Is it the wish of this committee to consider this bill clause by clause, or since we have discussed the amendments clause by clause once before, perhaps we could do all the government amendments at once, with the understanding that the legal department in the Senate have made a few corrections. There are corrections to the amendments.

The Chair: It may be clearer if we go clause by clause, but I will bundle together any clauses which I know are not being amended. Perhaps we can have a motion to take 20 or 30 of them together.

Senator Beaudoin: I think that is preferable because this is very technical.

The Chair: Let us go to clause 1. There will be no amendment to clause 1.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

It has been moved:

That clause 2 of Bill C-8 be amended by striking out line 4 on page 2 and substituting the following:

"cluded in Schedule I, II, III, IV, or V;"

This amendment adds a schedule.

Senator Lewis: Which apparently had been inadvertently left out.

The Chair: That is correct.

Shall clause 2, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

A number of clauses are not being amended.

Je ne vais pas bloquer ce projet de loi, mais j'ai pensé qu'il était bon que quelqu'un se prononce contre cette pratique malsaine.

Le sénateur Murray: C'est une faculté de théologie.

Le sénateur Gigantès: Cela n'a aucune importance. Pourquoi m'interdire à moi, qui suis agnostique, d'enseigner la Bible? Je suis un spécialiste de la Bible.

Le sénateur Murray: Peut-être le pourriez-vous. Je le recommanderai.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi C-8, la Loi sur le contrôle des stupéfiants.

Nous avons reçu une série d'amendements proposés par le gouvernement et qui était en fait présentée par le sénateur Milne. Elle veut présenter un amendement à titre personnel au sujet de l'utilisation commerciale du chanvre.

Avant de commencer, y a-t-il d'autres sénateurs qui souhaitent proposer des amendements?

Quelqu'un veut-il proposer l'étude du projet de loi article par article? Nous examinerons les amendements un par un.

Le sénateur Milne: Le comité souhaite-t-il commencer l'étude article par article du projet de loi ou souhaite-t-il adopter ensemble tous les amendements proposés par le gouvernement, en sachant que les services juridiques du Sénat ont également apporté certaines corrections, étant donné que nous avons déjà passé en revue tous les amendements article par article. Certains amendements doivent être corrigés.

La présidente: Il sera peut-être plus clair de procéder article par article, mais je vais regrouper les articles dont je suis sûre qu'ils n'ont pas été amendés. Nous pourrions peut-être en regrouper une vingtaine ou une trentaine.

Le sénateur Beaudoin: Cela me paraît préférable parce que tout ceci est très technique.

La présidente: Passons à l'article 1. Il n'y a pas d'amendement portant sur l'article 1.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il a été proposé:

que l'article 2 du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, à la ligne 10, page 3, de ce qui suit:

«l'une ou l'autre des annexes I, II, III, IV ou V.»

Cet amendement a pour effet d'ajouter une annexe.

Le sénateur Lewis: Qui semble avoir été oubliée par erreur.

La présidente: C'est exact.

L'article 2, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il y a un certain nombre d'articles qui ne sont pas amendés.

Shall clauses 3 to 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

It has been moved:

That the French version of clause 31 of Bill C-8 be amended by striking out lines 6 to 8 on page 28 and substituting the following:

“réglementaire — l’habitant à se livrer à des opérations à l’égard de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité commerciale ou professionnelle. Il”

Shall clause 31, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Another group of clauses are not being amended.

Shall clauses 32 to 54 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Senator Milne, I gather you will alert us to any amendments as we go through the clauses.

Senator Milne: Yes. When we come to clause 64, I will scream.

The Chair: It has been moved:

That the English version of clause 55 of Bill C-8 be amended by striking out line 42 on page 39 and substituting the following:

“stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI”

The change is “or VI”.

The other amendment to clause 55 is:

That the English version of clause 55 of Bill C-8 be amended by striking out line 5 on page 39 and substituting the following:

“applications and distribution of controlled substances”

Shall clause 55 as amended in both amendments carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

There are no amendments to clauses 56 to 63. Shall clauses 56 to 63 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 64 carry?

Senator Milne: This is one of the changes which Mr. Audcent found to be necessary.

In section 2 of Schedule II, page 45, clause 64, we are adding the letter “s” to the word “drug”.

There is a new section 4 in Schedule II, the last line, with reference to items 1 to 3.

Les articles 3 à 30 sont-ils adoptés?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adoptés.

Il a été proposé

que l’article 31 de la version française du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, aux lignes 6 à 8, page 28 de ce qui suit:

«réglementaire — l’habitant à se livrer à des opérations à l’égard de substances désignées ou de précurseurs — exerce son activité commerciale ou professionnelle. Il»

L’article 31, modifié, est-il adopté?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adopté.

Il y a un autre groupe d’articles qui ne sont pas amendés.

Les articles 32 à 54 sont-ils adoptés?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adoptés.

Sénateur Milne, je compte sur vous pour nous signaler les amendements, à mesure que nous passons en revue les articles.

Le sénateur Milne: Oui. Lorsque nous arriverons à l’article 64, vous allez m’entendre.

La présidente: Il a été proposé:

Que l’article 55 de la version anglaise du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, à la ligne 42, page 39, de ce qui suit:

«stance included in Schedule I, II, III, IV, V or VI»

La modification concerne le «or VI».

L’autre amendement à l’article 55 est le suivant:

Que l’article 55 de la version anglaise du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, à la ligne 5, page 39, de ce qui suit:

«applications and distribution of controlled substances»

L’article 55, modifié par ces deux amendements, est-il adopté?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adopté.

Il n’y a pas d’amendement concernant les articles 56 à 63. Les articles 56 à 63 sont-ils adoptés?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adoptés.

L’article 64 est-il adopté?

Le sénateur Milne: C’est une des modifications qui a été demandée par M. Audcent.

À l’article 2 de l’annexe II, de la page 45, article 64, nous ajoutons la lettre «s» au mot «drug».

L’annexe II comprend un article 4 nouveau dont la dernière ligne fait référence aux articles 1 à 3.

Senator Beaudoin: Are these consequential or substantial?

Senator Milne: These are consequential.

Senator Beaudoin: So we have improved it.

Senator Milne: That is right.

As well, in article 2, substitute "produits" for "...duits".

Those are all of the changes to clause 64.

The Chair: There is also the major amendment with which we were presented originally, which is:

That clause 64 of Bill C-8 be amended by striking out lines 18 to 31 on page 45 and substituting the following:

You have been given all of that. It is a major substitution.

Shall clause 64 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

We do have an amendment to clause 65:

That clause 65 of Bill C-8 be amended by striking out lines 34 and 35 on page 45 and substituting the following:

"(c) an offence described in subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled Drugs and"

Shall clause 65 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

There are no changes to clauses 66 to 70. Shall clauses 66 to 70 carry?

Senator Milne: There is another one on clause 65.

The Chair: There are new clauses, but we will deal with the new clauses at the end.

We have an amendment to clause 71 as follows:

That clause 71 of Bill C-8 be amended

(a) by striking out line 26 on page 48 and substituting the following:

"section 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Controlled"

(b) by striking out line 3 on page 49 and substituting the following:

"subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the Con-".

Shall clause 71 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Clause 72 is amended. The amendment reads:

That clause 72 of Bill C-8 be amended by striking out lines 9 to 13 on page 49 and substituting the following:

"the end of subparagraph (viii) and by adding the following after paragraph (ix)

Le sénateur Beaudoin: S'agit-il d'amendements corrélatifs ou de fond?

Le sénateur Milne: Corrélatifs.

Le sénateur Beaudoin: Nous l'avons donc amélioré.

Le sénateur Milne: C'est exact.

De plus, à l'article 2, il y a lieu de substituer «produits» à «...duits».

Tous ces changements concernant l'article 64.

La présidente: Il y a également l'amendement principal qui nous a été présenté initialement à savoir:

Il est proposé que l'article 64 du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, aux lignes 19 à 34, page 45, de ce qui suit:

Vous avez reçu tout cela. C'est un remplacement important.

L'article 64, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il y a un amendement à l'article 65:

Il est proposé que l'article 65 du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, aux lignes 5 et 6, page 46 de ce qui suit:

«c) infraction visée aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant certaines»

L'article 65, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il n'y a pas de changement aux articles 66 à 70. Les articles 66 à 70 sont-ils adoptés?

Le sénateur Milne: Il y a un autre amendement à l'article 65.

La présidente: Il y a des articles nouveaux mais nous les examinerons à la fin.

L'article 71 est amendé de la façon suivante:

Il est proposé que l'article 71 du projet de loi C-8 soit modifié par:

a) substitution, à la ligne 26, page 48 de ce qui suit:

«5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi réglementant»

b) substitution, à la ligne 3, page 49, de ce qui suit:

«ragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la Loi».

L'article 71, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 72 est amendé. Voici cet amendement:

Il est proposé que l'article 72 du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, aux lignes 9 à 13, page 49, de ce qui suit:

«(ix), de ce qui suit:

(x) paragraph 4(4)(a) of the Controlled Drugs and Substances Act, or

(xi) subsection 5(4) of the Controlled"

Senator Beaudoin: We must also accept the French version. The motion should be doubled, because it is not the same in French. The line numbers are sometimes different. Strictly speaking, I think we should be adopting both. However, if that has been understood from the beginning, I have no problem.

The Chair: Let us have a formal motion to that effect so it is absolutely clear.

Senator Nolin: When you mention lines, you mention lines to the English version. That is what I understand you are moving.

The Chair: Yes, that is correct.

Senator Beaudoin: The law is clear that it must be adopted in both languages, and sometimes there is a difference of lines between the French and English. We should have a general motion saying that when we adopt the text, it is adopted in both versions, clause by clause.

The Chair: It has been moved by Senator Beaudoin that, as we are moving the bill clause by clause in the English language, it is to be considered that we are also moving it clause by clause in the French version of the bill. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Shall clause 72 as amended carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Clause 73 has not been amended. Shall clause 73 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Clause 74 has been amended.

Senator Milne: I understand that the amendment has been repeated twice on the page. The amendment to the amendment is just striking out the second repetition.

The Chair: When it was reprinted it was, in fact, taken out.

Senator Beaudoin: There was a strong intention to amend.

The Chair: There was an extraordinarily strong intention to amend.

It is moved:

That the French version of clause 74 of Bill C-8 be amended by striking out lines 7 and 8 on page 50 and substituting the following:

"paragraphe 16(1) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*."

Shall clause 74, as amended, carry?

(x) l'alinéa 4(4)a) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.

(xi) le paragraphe 5(4) de la *Loi régle-*

Le sénateur Beaudoin: Il faut également adopter la version française. Il faudrait dédoubler la motion parce qu'elle n'est pas identique en français. Le numéro des lignes change parfois. À strictement parler, je crois que nous devrions adopter les deux versions. Néanmoins, si cela est entendu au départ, je ne pense pas que cela soulève de difficultés.

La présidente: Nous devrions adopter une motion officielle en ce sens pour que cela soit parfaitement clair.

Le sénateur Nolin: Lorsque vous parlez de lignes, vous faites référence aux lignes de la version anglaise. C'est ce que j'ai compris.

La présidente: Oui, c'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Légalement, le projet de loi doit être adopté dans les deux langues et il y a parfois des différences pour ce qui est des lignes entre la version française et la version anglaise. Nous devrions adopter une motion générale indiquant que lorsque nous adoptons un texte, il est adopté dans les deux versions, article par article.

La présidente: Le sénateur Beaudoin propose que, lorsque nous examinons le projet de loi, article par article, dans sa version anglaise, nous procédons également à l'étude, article par article, de sa version française. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 72, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 73 n'a pas été amendé. L'article 73 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 74 a été amendé.

Le sénateur Milne: L'amendement a apparemment été reproduit deux fois sur cette page. L'amendement à l'amendement consiste à supprimer la répétition.

La présidente: Au moment de la réimpression, cette répétition a été supprimée.

Le sénateur Beaudoin: Je dois signaler que cet amendement bénéficie d'un appui très fort.

La présidente: Il bénéficie d'un appui extraordinaire.

Il est proposé

que l'article 74 de la version française du projet de loi C-8 soit modifié par substitution, aux lignes 7 et 8, page 50 de ce qui suit:

«paragraphe 16(1) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*.»

L'article 74, modifié, est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

There are no proposed amendments to clauses 75 to 95. Shall clauses 75 to 95 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

There is a series of new clauses on firearms. The first one is clause 65.1, which states:

That Bill C-8 be amended by adding, immediately after line 36 on page 45, the following:

“65.1 Paragraph 109(1)(c) of the Act, as enacted by section 139 of the *Firearms Act*, is replaced by the following:

(c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or”

Shall that clause carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

We now have new clause 76.1, which reads:

That Bill C-8 be amended by adding, immediately after line 30 on page 50, the following:

“1995, c. 39,

Firearms Act

76.1 Subparagraph 5(2)(a)(iv) of the *Firearms Act* is replaced by the following:

(iv) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*,”

Shall that clause carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

That new clause is required because, between the original Bill C-7 and the present Bill C-8, we have a new act called the *Firearms Act*. When we were talking about these amendments earlier, Senator Nolin pointed out that we would normally get those amendments by way of an omnibus bill; however, because we were still dealing with the bill, it was felt that now is the appropriate time to put them in.

Senator Lewis: So this reflects an amendment to the *Firearms Act*.

The Chair: Exactly.

We have a new clause 83.1, which reads:

That Bill C-8 be amended by adding, immediately after line 9 on page 52, the following:

“R.S., c. N-5,

National Defence Act

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il n'y a pas d'amendement concernant les articles 75 à 95. Les articles 75 à 95 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptés.

Il y a une série d'articles nouveaux concernant les armes à feu. Le premier est l'article 65.1 qui énonce:

Il est proposé que le projet de loi C-8 soit modifié par adjonction, après la ligne 17, page 46, de ce qui suit:

«65.1 L'alinéa 109(1)c) de la même Loi, dans sa version édictée par l'article 139 de la *Loi sur les armes à feu*, est remplacé par ce qui suit:

c) d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*;»

Cet article est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Passons maintenant au nouvel article 76.1 qui se lit ainsi:

Il est proposé que le projet de loi C-8 soit modifié par adjonction, après la ligne 33, page 50, de ce qui suit:

«1995, ch. 39,

Loi sur les armes à feu

76.1 Le sous-alinéa 5(2)a)(iv) de la *Loi sur les armes à feu* est remplacé par ce qui suit:

(iv) une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*;»

L'article est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Il a fallu insérer ce nouvel article parce qu'entre le moment où l'on a présenté le projet de loi initial C-7 et le projet de loi C-8, une nouvelle loi, la *Loi sur les armes à feu*, a été adoptée. Lorsque nous parlions de ces amendements un peu plus tôt, le sénateur Nolin a fait remarquer que ce genre d'amendement est normalement introduit au moyen d'un projet de loi omnibus; étant donné que nous en étions encore au stade de l'étude du projet de loi, on a estimé qu'il était souhaitable de les introduire maintenant.

Le sénateur Lewis: Cela reflète donc un amendement à la *Loi sur les armes à feu*.

La présidente: Exactement.

Il y a maintenant un nouvel article 83.1 qui se lit ainsi:

Il est proposé que le projet de loi C-8 soit modifié par adjonction, après la ligne 10, page 52, de ce qui suit:

«L.R., ch. N-5,

Loi sur la défense nationale

83.1 Paragraph 147.1(1)(c) of the *National Defence Act*, as enacted by section 176 of the *Firearms Act*, is replaced by the following:

(c) relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or”

That is again making the legislation consistent.

Senator Beaudoin: All those acts have been referred to in the title of this bill.

The Chair: Yes.

Senator Bryden: Do we actually move the title, for instance, the “National Defence Act”? For example, if we make an amendment which affects the marginal notes, we do not change the marginal notes. If we have a heading in the bill, I do not think we move the headings. Are those part of the bill?

I would like to know this for future reference. These headings are often used for convenience, as are the marginal notes. Those of us who practice law know that in the interpretation of a statute, it is the section which has a bearing. One may look at a heading sometimes for assistance in clarifying the intention, and only rarely at the marginal notes. We sometimes refer to the preamble, as well. It is mainly the words of the section, rather than the heading or the marginal notes, which are used.

It is not my intention to change anything today. I have thought of this before and would like to have it clarified.

The Chair: The clerk has a response for you. She has just consulted with Mark Audcent, whom I asked to attend here to deal with just this kind of matter.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: Senator, the headings are not voted on by the committee, but they are treated as part of the act by the courts, although the marginal notes are not.

Senator Lewis: I note that in the amendment, the quotation marks open at “National Defence Act” and close at the end of the paragraph. So it includes the heading.

Senator Bryden: It is my understanding that we are not moving “National Defence Act”.

Senator Beaudoin: That is an important question. Let us ask Mr. Audcent to join us at the table to assist in this.

Senator Lewis: The heading in clause 83 is “Immigration Act”. If there is no heading in clause 83.1, it will look as though it deals with the Immigration Act.

The Chair: That is why we have to put “National Defence Act” in.

Mr. Mark Audcent, Acting Law Clerk and Parliamentary Counsel: Senators, marginal notes are never part of the act and are treated editorially. With respect to the heading, there is

83.1 L’alinéa 147.1(1)c) de la *Loi sur la défense nationale*, dans sa version édictée par l’article 176 de la *Loi sur les armes à feu*, est remplacé par ce qui suit:

c) d’une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*;

Il s’agit là encore d’harmoniser les diverses lois.

Le sénateur Beaudoin: Toutes ces lois sont mentionnées dans le titre du projet de loi.

La présidente: Oui.

Le sénateur Bryden: Allons-nous vraiment proposer le titre, par exemple, la «Loi sur la défense nationale»? Par exemple, si nous présentons un amendement qui touche les notes marginales, nous ne changeons pas les notes marginales. Si le projet de loi contient un intertitre, je ne pense pas que nous le modifions. Ces éléments font-ils partie du projet de loi?

J’aimerais savoir cela pour plus tard. On utilise souvent les intertitres pour faciliter la consultation, comme c’est le cas pour les notes marginales. Ceux d’entre nous qui pratiquent le droit savent que pour interpréter une loi, il faut se référer à l’article. On consulte parfois l’intertitre pour préciser l’intention du législateur mais rarement les notes marginales. On se réfère également parfois au préambule. Mais ce sont principalement les termes de l’article lui-même, et non l’intertitre ou les notes marginales qui importent.

Je n’ai pas l’intention de changer quoi que ce soit ici aujourd’hui. J’ai déjà pensé à ces aspects et aimerais que l’on m’apporte certaines précisions.

La présidente: La greffière a votre réponse. Elle vient de consulter Mark Audcent, à qui j’ai demandé d’assister à notre séance pour répondre à ce genre de question.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Sénateur, le comité ne vote pas les intertitres mais, à la différence des notes marginales, les tribunaux considèrent qu’ils font partie de la loi.

Le sénateur Lewis: Je note que, dans la version anglaise de l’amendement, les guillemets commencent avant «National Defence Act» et sont fermés à la fin de cet alinéa. Cela comprend donc l’intertitre.

Le sénateur Bryden: Si j’ai bien compris, nous ne proposons pas «National Defence Act».

Le sénateur Beaudoin: C’est une question importante. J’aimerais que nous demandions à M. Audcent qu’il vienne s’asseoir à la table pour répondre à nos questions.

Le sénateur Lewis: L’intertitre qui précède l’article 83 est le suivant «Loi sur l’immigration». Si l’article 83.1 n’était pas précédé d’un intertitre, on pourrait croire que cette disposition traite de la Loi sur l’immigration.

La présidente: C’est pourquoi il faut insérer «Loi sur la défense nationale».

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire intérimaire: Sénateurs, les notes marginales ne font jamais partie de la loi et sont considérées comme une opinion. Pour ce qui est

jurisprudence which says that the courts do use them. I wish I had brought my copy of the Interpretation Act with me. The Interpretation Act may indicate that the headings are part of the bill. However, it is not the practice of parliamentary committees, to my knowledge, to adopt headings. I have never seen them adopted in committee or in the chamber. They end up in a netherland; not being voted upon but forming part of the law.

The Chair: Thank you, Mr. Audcent.

Shall the new clause 83.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

We have new clauses 93.1 to 93.3.

Senator Milne: This is where Mr. Audcent's amendments to the amendments come in. We have substituted "schedule" with a capital "S" everywhere it occurred with a small "s".

Senator Beaudoin: Is this an amendment or a correction?

Senator Milne: This is a correction.

The Chair: This has to do with the same sorts of things under the Young Offenders Act and the Minister of Public Works and Government Services Act. We are on 93.1 to 93.3.

Senator Milne: Madam Chair, I move:

That Bill C-8 be amended by adding, immediately after line 11 on page 55, the following:

"R.S., c. Y-1

Young Offenders Act

1995, c. 19, s. 36

93.1 Item 4 of the Schedule to the *Young Offenders Act* is replaced by the following:

4. An offence under any of the following provisions of the *Controlled Drugs and Substances Act*:

- (a) section 5 (trafficking);
- (b) section 6 (importing and exporting); and
- (c) section 7 (production of substance).

Conditional Amendments

Bill C-7

93.2 If Bill C-7, introduced during the second session of the thirty-fifth Parliament and entitled *An Act to establish the Department of Public Works and Government Services and to amend and repeal certain Acts*, is assented to, then, on the later of the day on which subsection 3(1) of that Act comes into force and the day on which

des intertitres, il existe des décisions qui indiquent que les tribunaux y ont recours. J'aurais aimé avoir avec moi la Loi d'interprétation. La Loi d'interprétation précise peut-être que les intertitres font partie du projet de loi. Néanmoins, d'après ce que je sais, il n'est pas conforme à la pratique des comités parlementaires d'adopter les intertitres. Je n'ai jamais vu un comité ou la Chambre les adopter. Ils se retrouvent dans un no man's land; ils ne font pas l'objet d'un vote mais ils font partie de la loi.

La présidente: Merci, monsieur Audcent.

Le nouvel article 83.1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Nous passons aux nouveaux articles 93.1 à 93.3.

Le sénateur Milne: C'est là qu'interviennent les amendements apportés par M. Audcent aux amendements. Dans la version anglaise, nous avons remplacé le «S» majuscule de «schedule» par un «s» minuscule.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce un amendement ou une correction?

Le sénateur Milne: C'est une correction.

La présidente: Cela porte sur le même genre de choses pour la Loi sur les jeunes contrevenants et la Loi constituant le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Nous sommes aux articles 93.1 à 93.3.

Le sénateur Milne: Madame la présidente,

Il est proposé que le projet de loi C-8 soit modifié par adjonction, après la ligne 11, page 55, de ce qui suit:

«L.R., ch. Y-1

Loi sur les jeunes contrevenants

1995, ch. 19, art. 36

93.1 L'article 4 de l'annexe de la *Loi sur les jeunes contrevenants* est remplacé par ce qui suit:

4. Une infraction prévue par l'une des dispositions suivantes de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*:

- a) article 5 (trafic);
- b) article 6 (importation et exportation);
- c) article 7 (production).

Modifications conditionnelles

Projet de loi C-7

93.2 En cas de sanction du projet de loi C-7, déposé au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature et intitulé *Loi constituant le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et modifiant ou abrogeant certaines lois*, à l'entrée en vigueur du paragraphe 3(1) de ce projet de loi ou à celle du

subsection 14(4) of this Act comes into force, subsection 14(4) of this Act is replaced by the following:

Minister of Public Works and Government Services

(4) Where the Attorney General so requests, a judge appointing a person under subparagraph (3)(b)(i) shall appoint the Minister of Public Works and Government Services.

1995, c. 39

93.3 On the later of the day on which subsection 515(4.1) of the *Criminal Code*, as enacted by section 153 of the *Firearms Act*, comes into force and subsection 515(4.1) of the *Criminal Code*, as enacted by subsection 71(1) of this Act, comes into force, subsection 515(4.1) of the *Criminal Code* is replaced by the following:

Condition prohibiting possession of firearms, et cetera.

(4.1) When making an order under subsection (2), in the case of an accused who is charged with

(a) an offence in the commission of which violence against a person was used, threatened or attempted,

(b) an offence under section 264 (criminal harassment),

(c) an offence relating to the contravention of subsection 5(3) or (4), 6(3) or 7(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, or

(d) an offence that involves, or the subject-matter of which is, a firearm, a cross-bow, a prohibited weapon, a restricted weapon, a prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or an explosive substance,

the justice shall add to the order a condition prohibiting the accused from possessing any firearm, cross-bow, prohibited weapon, restricted weapon, prohibited device, ammunition, prohibited ammunition or explosive substance, or all such things, until the accused is dealt with according to law unless the justice considers that such a condition is not required in the interests of the safety of the accused or of any other person."

Senator Beaudoin: I have a question. What are "conditional amendments"? Those are the words which appear just above "93.2".

The Chair: This is conditional to the passage of other acts. At this point, that particular act, Bill C-7, has not been passed.

I believe that bill was passed in the Senate today.

Senator Beaudoin: This amendment will come into force, then, when other acts come into force.

The Chair: Shall new clauses 93.1 to 93.3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

paragraphe 14(4) de la présente loi, la dernière en date étant à retenir, ce paragraphe est remplacé par ce qui suit:

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux

(4) Le juge nommé, à la demande du procureur général du Canada, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux à titre d'administrateur visé par le sous-alinéa (3)b)(i).

1995, ch. 39

93.3 À la date d'entrée en vigueur du paragraphe 515(4.1) du *Code criminel*, dans sa version édictée par l'article 153 de la *Loi sur les armes à feu*, le paragraphe 515(4.1) du *Code criminel*, dans sa version édictée par le paragraphe 71(1) de la présente loi, est remplacé par ce qui suit:

Condition additionnelle

(4.1) Lorsqu'il rend une ordonnance en vertu du paragraphe (2), dans le cas d'une infraction perpétrée avec usage, tentative ou menace de violence contre autrui, de l'infraction visée à l'article 264 (harcèlement criminel), d'une infraction aux paragraphes 5(3) ou (4), 6(3) ou 7(2) de la *Loi réglementant certaines drogues ou autres substances* ou d'une infraction relative à une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions, des munitions prohibées ou des substances explosives, le juge de paix doit, s'il en arrive à la conclusion qu'il est souhaitable de le faire pour la sécurité du prévenu ou pour celle d'autrui, assortir l'ordonnance d'une condition lui interdisant, jusqu'à ce qu'il soit jugé conformément à la loi, d'avoir en sa possession de tels objets, ou l'un ou plusieurs de ceux-ci.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question. Qu'entend-on par «modifications conditionnelles»? Ce sont les mots qui figurent immédiatement au-dessus de «93.2».

La présidente: L'amendement dépend de l'adoption d'autres lois. Pour le moment, cette loi particulière, le projet de loi C-7, n'a pas encore été adopté.

Je crois que le Sénat a adopté ce projet de loi aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Cet amendement entrera donc en vigueur au moment où d'autres lois prendront effet.

La présidente: Les nouveaux articles 93.1 à 93.3 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

The Chair: Carried. Since there have been no amendments to Schedule I, shall Schedule I carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. Schedule II has been amended by Senator Milne. Perhaps the honourable senator could go over it with us.

Senator Milne: I move:

That Schedule II to Bill C-8 be amended, on page 62, by adding the following after subitem 1(8):

“(9) Mature Cannabis stalks that do not include leaves, flowers, seeds or branches; and fibre derived from such stalks”

The Chair: Senator Milne, would you like to explain the purpose of the amendment?

Senator Milne: We had delegations appear before us who made it quite clear that there is no narcotic agent in the mature stalks of the cannabis plant, whether it is the hemp plant or cannabis which is grown as a drug. Once it is mature, there is very, very little cannabis content in the stalk. It is a valuable cash crop for farmers, one which can be grown on the tobacco lands of Southern Ontario. It is a cash crop that can be grown on the Prairies. It is frost resistant. It can be grown as far north as Edmonton.

This is a field into which many countries of the world are entering. Great Britain is now allowing it. Many of the European countries allow it. Some of the American states have laws which are presently being debated in the state legislatures to allow it. The Americans see the cash advantages of this. I feel that this is an opening, an opportunity for Canadian farmers.

Senator Jessiman: What do they do with the leaves, flowers, seeds or branches?

Senator Milne: They fall down and act as mulch on the ground. It is a non-polluting crop. It is a self-fertilizing and self-mulching crop.

Senator Jessiman: Can they be sold for more than the others?

Senator Milne: The seeds can be sold; but they would be regulated under this bill so that only infertile seeds could be sold as a crop.

The Chair: Shall Schedule II, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. There have been no changes to Schedules III to VIII. Shall those schedules carry, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill, as amended, carry?

La présidente: Adoptés. L'annexe I, n'ayant pas fait l'objet d'amendement, est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée. L'annexe II a été amendée par le sénateur Milne. L'honorable sénateur pourrait peut-être nous présenter son amendement.

Le sénateur Milne:

Il est proposé que l'annexe II du projet de loi C-8 soit modifié par adjonction, après le numéro 1(8), page 62, de ce qui suit:

«(9) tige de cannabis mature — à l'exception des branches, des feuilles, des fleurs et des graines — ainsi que les fibres obtenues de cette tige»

La présidente: Sénateur Milne, pourriez-vous nous expliquer l'objet de cet amendement?

Le sénateur Milne: Nous avons reçu des délégations qui nous ont indiqué clairement que les tiges de cannabis mature, qu'il s'agisse de chanvre ou de chanvre indien qui est une drogue, ne contiennent aucune substance narcotique. La tige des plantes matures contient une quantité minime de cannabis. C'est une culture commerciale intéressante pour les agriculteurs, qui peut se pratiquer sur les terres à tabac du sud de l'Ontario. C'est une culture commerciale qui pourrait être exploitée dans les Prairies. Cette plante résiste au gel. Elle peut être cultivée très au Nord, jusqu'à Edmonton par exemple.

C'est un domaine d'activité auquel s'intéressent de nombreux pays. La Grande-Bretagne autorise maintenant cette culture. De nombreux pays européens le font aussi. Dans certains États américains, on a présenté des projets de loi pour l'autoriser. Les Américains voient les avantages commerciaux qu'offre cette culture. J'estime que c'est une possibilité, une opportunité pour les agriculteurs canadiens.

Le sénateur Jessiman: Que font-ils avec les feuilles, les fleurs ou les graines?

Le sénateur Milne: Elles tombent et cela fait du paillis. C'est une culture qui n'est pas polluante. C'est une plante qui se transforme en engrais et qui donne du paillis.

Le sénateur Jessiman: Est-ce qu'elles représentent plus d'argent que le reste?

Le sénateur Milne: On peut vendre les graines, mais elles sont réglementées par le projet de loi et seules les graines stériles pourraient être vendues.

La présidente: L'annexe II, modifiée, est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée. Les annexes III à VIII n'ont pas été modifiées. Honorables sénateurs, ces annexes sont-elles adoptées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le projet de loi, modifié, est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Milne: I believe that the amendments put forward to this bill have demonstrated very clearly one of the great values of the Senate. This was undoubtedly a sloppy job of drawing up a bill. The committee has performed its duties in catching these amendments and being able to bring them forward. Our legal staff, thanks very much to Mr. Audcent, have been further able to correct drafting errors in this bill. I think we have demonstrated the value of the Senate here today.

The Chair: Thank you, Senator Milne.

The committee continued *in camera*.

Des voix: D'accord.

La présidente: Dois-je faire rapport du projet de loi, avec amendement, au Sénat?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Milne: J'estime que les amendements qui ont été présentés font ressortir toute l'importance du rôle que joue le Sénat. Je crois que l'on peut dire que le texte de ce projet de loi a été bâclé. Le comité a rempli son rôle en formulant et en présentant ces amendements. Nos assistants juridiques, il faut remercier spécialement M. Audcent, ont eux aussi corrigé certaines erreurs de rédaction qui se trouvaient dans le projet de loi. Je crois que nous avons démontré aujourd'hui l'importance du Sénat.

La présidente: Merci, sénateur Milne.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill S-8:

From Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham:

Mr. Robert A. Little, Legal Counsel.

Pour le projet de loi S-8:

De Cunningham, Swan, Carty, Little & Bonham:

M. Robert A. Little, conseiller juridique.

6968

